



全国中文核心期刊
中文人文社会科学引文数据库来源期刊 (CSSCI)
中国人文社会科学核心期刊
中国人民大学复印报刊资料重要转载来源期刊
中国政法类核心期刊

ISSN1004-8049

CN11-3152/K

太平洋学报

太平洋学报

Taipingyang Xuebao
PACIFIC JOURNAL

(月刊)

第二十六卷
第二期
二零一八年二月

第26卷 第2期 Vol.26 No.2

(1993年创刊)

2018

- ◎ 论“必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争”
——兼谈认识世界基本矛盾的方法
张文本
- ◎ 新战略空间安全：一个初步分析框架
刘杨铨 徐能武
- ◎ 中国-拉共体共建“一带一路”探析
谢文洋

海洋出版社



PACIFIC JOURNAL

Vol.26 No.2

太平洋学报

(月刊)

2018年(第26卷)第2期

《太平洋学报》编辑委员会

顾问: 吴敬琏 张登义 鹿守本

主任: 张宏声

副主任: 石青峰 杨绥华

主编: 丁磊

副主编: 杜钢建 金灿荣 罗肇鸿

戴桂林 李国强 贾宇

编委:(以姓氏笔画为序)

丁一凡 小原凡司(日本) 王义桅

王校轩 王逸舟 王琪 王斌

田新建 史春林 朴键一 曲探宙

朱坚真 朱锋 朱瑞良 庄芮

刘仁山 刘江永 刘建飞 刘容子

安仁海(韩国) 孙小迎 孙吉亭

孙学峰 严安林 苏浩 杜钢建

李红云 李国强 杨伯江 杨金森

杨泽伟 杨绥华 肖洋 时殷弘

吴士存 吴敬琏 吴磊 余民才

宋伟 张文木 张国有 张洁

张振江 张海文 张蕴岭 阿东

陈文玲 陈玉荣 陈须隆

陈勇(美国) 林民旺 林宏宇

罗肇鸿 金永明 金灿荣 周大地

周琪 郑海麟(加拿大) 赵龙跃

胡金焱 胡念祖(中国台湾) 胡德坤

柯昶 秦为稼 贾宇 夏善晨

倪峰 徐光裕 翁立新 高世楫

鹿守本 商乃宁 韩锋 韩增林

傅梦孜 傅岷成(中国台湾) 鲁义

雷波 翟崑 潘敏 潘新春

戴桂林

C. Raja Mohan(拉贾·莫汉,印度)

Michael Pillsbury(白邦瑞,美国)

目次

政治与法律

新战略空间安全:一个初步分析框架…… 刘杨钺 徐能武(1)

威望动机与大国太空博弈…… 陈翔(14)

网络空间规则制定的中美博弈:竞争、合作与制度均衡……

…… 何晓跃(25)

论新加坡网络空间治理及对中国的启示…… 汪炜(35)

海洋强国建设

专属经济区安全与航行自由的衡平

——以美国“航行自由行动”为例…… 江河 洪宽(46)

我国《渔业法》域外效力的强化

——兼论负责任远洋渔业国家形象的维护

…… 薛桂芳 房旭(59)

21世纪海上丝绸之路建设

麦哲伦船队横渡太平洋的艰难航行初论…… 张箭(69)

中国-拉共体共建“一带一路”探析…… 谢文泽(80)

经济与社会

美国的经济制裁及其信号表达

——基于1989—1992年美国三起制裁的经验验证…… 吉菲菲(91)

综述与评述

论“必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争”

——兼谈认识世界基本矛盾的方法…… 张文木(101)

刊名为全国人大常委会原副委员长、中国太平洋学会

前会长周谷城亲笔题写

CONTENTS

Politics and Law

- Security in New Strategic Domains: A Preliminary Framework
..... LIU Yangyue XU Nengwu(1)
- Prestige Motivation and the Space Game of Great Powers CHEN Xiang(14)
- Sino-U.S. Game in Cyberspace Rulemaking: Competition, Cooperation and Institutional Equilibrium HE Xiaoyue(25)
- Singapore's Cyberspace Governance and Its Enlightenment to China
..... WANG Wei(35)

Building China into A Strong Maritime Country

- Equilibrium between EEZ Security and Freedom of Navigation: A Case Study of the US FON Program JIANG He HONG Kuan(46)
- Strengthening Extraterritorial Effect of China's *Fishery Law*: Maintaining the Image of a Responsible Distant Water Fishing Nation
..... XUE Guifang FANG Xu(59)

Pushing Ahead 21st Century Maritime Silk Road Initiative

- Preliminary Discussion on Arduous Voyage of Magellan's Fleet Cross the Pacific ZHANG Jian(69)
- An Analysis of China-CELAC Joint Construction of the Belt and Road Initiative XIE Wenze(80)

Economy and Society

- America's Economic Sanctions and Signals: An Analysis of America's Economic Sanctions from 1989 to 1992 JI Feifei(91)

Literature Review and Comment

- On "A Great Struggle with Many New Contemporary Features Must Be Undertaken": Approaches to Understand Basic Contradiction ZHANG Wenmu(101)

本刊实行专家匿名审稿制度
所刊发文章不代表本刊观点

本刊启事

为适应我国信息化建设,扩大本刊及作者知识交流渠道,本刊已被中国核心期刊(遴选)数据库、中文科技期刊数据库、中国学术期刊网络出版总库及 CNKI 系列数据库等多家数据库收录。若作者对此有异议,请在来稿时向本刊说明,本刊将作另行处理。

《太平洋学报》编辑部

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.2.009

吉菲菲:“美国的经济制裁及其信号表达——基于1989—1992年美国三起制裁的经验验证”,《太平洋学报》,2018年第2期,第91—100页。

Ji Feifei, “America’s Economic Sanctions and Signals: An Analysis of America’s Economic Sanctions from 1989 to 1992”, *Pacific Journal*, Vol.26, No.2, 2018, pp.91-100.

美国的经济制裁及其信号表达

——基于1989—1992年美国三起制裁的经验验证

吉菲菲¹

(1. 外交学院,北京 100037)

摘要:经济制裁是美国偏爱的政策选项,世界上大部分经济制裁也都是由美国实施或主导的。我国也常常受到美国的经济制裁。那么,美国施加经济制裁是想要释放什么信号呢?美国国内学界有两种答案:“经济制裁有效论”的支持者认为是实现既定目标的决心,其反对者认为是象征性信号。本文通过建立分析框架,认为应该是三种信号:决心性、象征性和讨价还价,并认为:决心性信号表现为制裁国会发出威胁性承诺并付诸行动;象征性信号表现为避免对对象国敏感区域实施实质性经济制裁、或避免采取更为严厉的经济制裁;讨价还价信号表现为将经济制裁的撤销与其他诉求相联系。本文将选用1989—1992年间美国发起的三项制裁对上述论述进行经验验证。

关键词:经济制裁;信号;美国;决心;象征

中图分类号:D83/87

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)02-0091-10

经济制裁是制裁方为了实现一定的政治目的,达到全面或部分终止与制裁对象之间经济往来的国家行为。作为一种国家对外政策工具,经济制裁常被视为军事行为的有效替代品,帮助国家兵不血刃地实施惩戒。^①随着核时代的到来,军事力量的动用常常会面临道义和舆论压力,因此,国家常常会选择经济制裁的方式表达诉求、实施惩戒。

在制裁国中,美国是最常使用经济制裁的国家。正如德鲁瑞(Drury)所说,上个世纪的所有经济制裁中,绝大多数制裁都是由美国发起或主导的。^②新中国自成立以来也常常遭到美国制裁。1989年底美国主导的西方七国联合对我国发动了经济制裁。之后,大至国际武器贸易禁运和太空飞行器贸易中止,小至近年对我国的反倾销调查、对华为等科技公司的出口限

收稿日期:2017-01-17;修订日期:2017-03-27。

基金项目:本文曾得到国家留学基金委和富布莱特基金会中美联合项目的资助,是中央高校基本科研业务费专项资金重大项目“国际危机决策案例分析”(3162014ZYKA02)的阶段成果。

作者简介:吉菲菲(1987—),女,山西太原人,外交学院中国外交理论研究中心助理研究员,法学博士,主要研究方向:中美关系和国际关系理论。

① David Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985, p.69.

② Cooper Drury, “Sanctions as Coercive Diplomacy: The U.S. President’s Decision to Initiate Economic Sanctions,” *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 3, 2001, p. 487.

制——美国对我国各经济领域都或多或少地施加了制裁。那么,美国对我国施加经济制裁,目的是释放哪些信号?如何辨析这些信号?

一、经济制裁研究的争论

国家实施经济制裁是想要释放何种信号?在美国国内的经济制裁研究中,有着来自于“经济制裁有效论”的支持派和反对派的两种回答。“经济制裁有效论”支持者认为,经济制裁是有效的,国家实施经济制裁,目的是为了表明一种“不达目的誓不罢休”的政治决心性信号,具体方式包括释放“自缚手脚”和“沉没成本”等信号。“自缚手脚”是指因国内公众压力太大,国家决策者的手脚受到束缚,无力掌控局面,从而任由形势发展的行为。在制裁研究中,特指发出威胁性承诺而不得不实践诺言的行为。哈特(Hart)认为国家实施经济制裁吸引了大量国内关注,当国家无法实现既定政策承诺时就会承受巨大的国内观众成本,因此国家可以利用这一点“自缚手脚”,给自己增加观众成本以表明其决心。^①赖克赞(Lektizan)和斯普雷彻(Sprecher)认为制裁国既可以通过释放“自缚手脚”信号以表明决心,也可以通过不愿释放“沉没成本”信号而表明缺乏决心。^②

“经济制裁有效论”反对者认为,经济制裁是无效的、有时甚至是适得其反的,国家实施经济制裁目的仅仅是释放象征性信号,表明道义立场。吉普森(Gibson)等人发现经济制裁成功率通常较低,而且随着时间推移而愈发降低,对此他们认为有两种解释,一是制裁国使用经济制裁次数越频繁,其信用越低;二是制裁国所宣称的经济制裁目标仅仅是官方的、言辞上的,它实际上是一种“表达性”的象征性信号,目的是做给国内观众看。^③比尔斯泰克(Biersteker)认为国家实施经济制裁的主要目的是释放信号,该信号除了有交流性的功能以外,还有社会规范层面的意义,属于巴伯(Barber)认为的经济制裁实施的第三层目标,比仅仅是言语性的外交表态更有意义。^④

至今,美国国内学界关于“经济制裁是否有效”的争论仍然持续,由此,关于国家实施制裁目的是释放何种信号的问题也没有确定的答案。本文认为,经济制裁并不是铁板一块的,国家实施制裁并不是按照既有研究所说,只能做出决心性信号、或是象征性信号,而是应该需要进行分类讨论的——国家在某些情况下会想要通过制裁释放决心性信号、某些情况下又会想要释放其他类型的信号。不同信号下的制裁,具体表现方式也是不同的,通过分析这些表现方式,可以有助于我们更好地辨析和判断这些信号。那么,美国实施经济制裁所想要释放的信号都有哪些?如何辨析它们?

二、理论框架

对于是否对对象国实施经济制裁,制裁国决策者和国内民众不可能总是保持一致,这种不一致会形成四种不同的组合,见表1。

表1 美国制裁信号的分类

		决策者	
		想制裁	不想制裁
国内民众	想制裁	决心性	象征性
	不想制裁	讨价还价	无制裁

在经济制裁实施过程中,国家决策者期望以及国内观众期望的一致程度决定了信号的类型:当决策者和国内观众共同期望实施经济制裁时,国家实施经济制裁就有贯彻到底的决心,

^① Robert Hart, “Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions”, *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 2, 2000, pp. 267-284.

^② David Lektizan & Christopher Sprecher, “Sanctions, Signals, and Militarized Conflict”, *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 2, 2007, pp. 415-431.

^③ Jaleh Dashti-Gibson, Patricia Davis & Benjamin Radcliff, “On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis”, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 2, 1997, pp. 608-618.

^④ Thomas Biersteker, “UN Sanctions as Normative Signals: A Research Note”, *Meeting Paper Presented at the Annual Convention of the International Studies Association, Atlanta, March 16th-19th, 2016.*

可以释放决心性信号; 当国内观众期待经济制裁、但决策者并不这样认为时, 为了满足国内的期望, 国家决策者会施加经济制裁, 但这仅仅是一种象征性的姿态, 此时国家释放的是一种象征性的信号; 当决策者想要实施经济制裁, 但国内民众对此并没有过多关注和支持时, 国家实施经济制裁的目的更倾向于以此制裁进行讨价还价, 该目的下国家释放的是讨价还价信号; 当决策者和国内观众都不想经济制裁时则没有制裁。因此, 由分析框架可知, 制裁国实施经济制裁主要是为了表明三种不同的信号: 决心性、象征性和讨价还价。

现实世界中, 制裁国释放的信号可能是多重的。比如制裁国可能一方面基于国内压力而不得不出象征性经济制裁, 另一方面又想要和对象国进行讨价还价。此时制裁国释放的信号很可能既有象征性信号、也有讨价还价信号。而且, 制裁国释放的信号也可能是多阶段的。比如国家实施经济制裁最初是得到决策者和国内民众的一致同意的, 但随着形势发展, 国内民众逐渐转移对该制裁的注意力, 从而给了国家决策者利用经济制裁进行讨价还价的可能。这种情况下, 制裁国释放的信号将由决心性信号转为讨价还价信号。因此, 以上三种信号之间并不是排他的, 不同条件下、不同阶段中, 制裁国释放的信号不同。所以需要特别指出的是, 本文主要讨论的是一种对特征的概括性总结, 主要用于某一特定阶段中制裁国释放的主导型信号。

那么, 美国作为制裁国具体是如何释放以上三种信号呢? 换句话说来说, 这三种信号的具体表达方式为何呢? (见表2)。

表2 三种信号假设框架模型

制裁类型	自变量: 信号	因变量: 表达方式
1	决心性	发出威胁性承诺并诉诸行动
2	象征性	避免对对象国敏感区域实施实质性经济制裁、避免采取更为严厉的经济制裁
3	讨价还价	将经济制裁的撤销与其他诉求相联系

首先, 决心信号的表达方式为何呢? 很多研究都认为, “自缚手脚”行为是国家表明决心、迫使对象国让步的最佳手段。^① 他们认为, 当国家决策者无法兑现其承诺时, 就会面临国内公众的压力。因此, 当国家主动采取会产生国内公众压力的承诺及其行为时, 就相当于“自缚手脚”, 也就表明该国对于实现既定目标非常坚定。但是, 因为国内关注和目标驱使, “自缚手脚”通常也会使制裁国陷入国家间关系恶化、或是危机局势失控的境地。因此制裁国采取“自缚手脚”这一行为也是危险的。它通常与危机升级相联系, 并很有可能最终导向军事冲突。哈特认为, 因为国家有可以“产生国内观众成本的制度机制”以及“从国内政治制度、到战略抉择、再到信号释放和对外政策的利益链”, 因此可以“通过采取激进的外交行为, 有效地释放‘自缚手脚’信号”, 从而表明决心、实现既定目标。^② 赖克赞和斯普雷彻认为国家释放“自缚手脚”信号的同时也需要承担相应的国内观众成本, 因此伴随“自缚手脚”而来的很有可能是军事冲突。^③

20世纪90年代初美国对伊拉克的制裁就是一种决心性信号。在此过程中, 美国总统布什(George H.W. Bush)先是在媒体上公开表明“无法容忍”此事、并向民众保证不会置身事外, 之后在联合国框架下对伊拉克采取贸易和金融制裁, 最后发动了海湾战争。整个过程就是美国发出威胁性承诺、并实践承诺的过程。

总之, 当制裁国想要释放决心性信号时, 会发出威胁性承诺并诉诸行动。

其次, 象征性信号的表达方式为何呢? 一部分学者将经济制裁视作象征性的行为, 认为

① James Fearon, “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, 1997, p.70.

② Robert Hart, “Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions”, *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 2, 2000, pp. 268, 281.

③ David Lektzian and Christopher Sprecher, “Sanctions, Signals, and Militarized Conflict”, *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 2, 2007, pp.415-431.

其实质是对国内观众成本的被动反应,是为了缓解国内压力而做出的一种姿态性的、“表达性”的信号。制裁研究的开山人葛尔汤(Galtung)认为,当国家不太可能实施军事行动,但又不能不有所行动时,国家必须要做一些事情(比如经济制裁)以“表明道义立场,至少要向每个人都发出清晰的信号表明对被制裁国的不满”^①。早期经济制裁研究学者们,如巴伯(Barber)、林赛(Lindsay)、多克塞(Doxey)、霍夫曼(Hoffman)等人也大多倾向于该观点。林赛根据经济制裁的目标将其分为五类:服从、颠覆、威慑、国际层面象征性和国内层面象征性。并认为,在这五类经济制裁中,只有以国际层面象征性和国内层面象征性为目标的经济制裁才能真正产生效果。^②根据这些学者的观点,制裁国实施制裁目的仅仅是表明道义立场,因此它并不想将与对象国的关系恶化到无法控制的局面。它会谨慎实施涉及对象国敏感经济领域的制裁,同时也会谨慎实施更为严厉的制裁,以避免被对象国误解、从而加深两国敌意。

乌克兰危机爆发后,日本2014年对俄罗斯实施的经济制裁就被公认为是象征性信号下的制裁。因为日本的制裁内容——冻结俄罗斯部分个人和法人在日本的银行账户、并且限制克里米亚地区对日本的进口,实质上并没有对俄罗斯构成实质性威胁。因为制裁所涉及的个人和法人基本上不会在日本有银行账户,而日本和克里米亚地区也几乎没有贸易往来。^③

总之,当制裁国想要释放象征性信号时,会避免对对象国敏感区域实施实质性经济制裁、或是避免采取更为严厉的经济制裁。

最后,讨价还价信号的表达方式为何呢?德鲁瑞(Drury)认为,“公众不可能对所有的外交事务都有所关注,所以国家决策者实施经济制裁的决定常常不受公众的影响”,经济制裁可以被当做“制裁国借此给对象国施压的工具”。^④鲍德温(Baldwin)也认为经济制裁作为军事手段的替代性政策,实质上是一种关系性的权力,可以让对象国做一些它原本不愿意做的事情。^⑤由此可总结出两点:(1)一些经济制裁的实施并

不会受到国内过多关注,国家决策者撤销这类制裁也不会承受过多的国内观众成本;(2)经济制裁作为一种军事手段的替代性政策,可以以一种交换的方式让对象国在某一议题上做出让步。

2010年代初中国对挪威的制裁可以看做是一种讨价还价信号下的制裁。2011年,因为诺贝尔和平委员会奖项设置的问题,中国严格控制了对挪威三文鱼的进口;2015年,中国遏制了挪威鲑鱼的进口。2016年底,中挪双方就此问题进行了谈判,在此过程中,“挪威方面对损害双方互信的原因进行了深刻反思,并与中方就如何改善双边关系进行了认真、严肃的磋商”^⑥,之后不久,中挪双方关系开始重新正常化。

总之,当制裁国想要释放讨价还价信号时,会将该经济制裁的撤销与其他议题相联系,以换取对象国在该议题上的让步。

三、经验验证

本文选取1989—1992年间,美国发起的三项经济制裁进行案例分析。这三项案例分别是:1992年美国对南联盟、1989年美国对中国、以及1991年美国对中国的制裁。这三项经济

① Johan Galtung, “On the Effects of International Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia”, *World Politics*, Vol. 19, No. 3, 1967, p. 412.

② James Lindsay, “Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination”, *International Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 2, 1986, pp. 153-173.

③ Anna Fifield, “Japan Poised to Impose Sanctions on Russia Over Ukraine”, *Washington Post*, Jul. 31, 2014, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/japan-poised-to-impose-sanctions-on-russia-over-ukraine/2014/07/31/4be79755-12c6-4073-a30b-61c1f95a3b67_story.html?utm_term=.04b0411ff429.

④ Cooper Drury, “Sanctions as Coercive Diplomacy: The U.S. President’s Decision to Initiate Sanctions”, *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 3, 2001, pp. 488, 490.

⑤ David Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, 1985; Stefanie Lenway, “Review: Between War and Commerce: Economic Sanctions as A Tool of Statecraft”, *International Organization*, Vol. 42, No. 2, 1988, pp. 397-426.

⑥ 潘洁:“中国与挪威实现双边关系正常化”,新华网,2016年12月19日, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-12/19/c_1120147317.htm.

制裁都处于同一时间段,因此这些被制裁国所面临的国际结构、世界经济形势、国际制度配置、国际社会规范以及制裁国都是一样的。不一样的除了本文要考察的经济制裁的施加方式以外,还有被制裁国本身。但这并不会影响本文的经验验证,因为本文的目的是想研究制裁国是如何通过经济制裁释放信号的,而非被制裁国内部的反应。

3.1 1992年美国对南联盟的经济制裁

1992年4月波斯尼亚战争爆发时,西方社会纷纷指责南斯拉夫联盟共和国(以下简称南联盟)对波黑和克罗地亚境内塞尔维亚族人的派兵支持,呼吁各参战方停战。受此舆论影响,1992年5月23—24日,时任美国国务卿贝克(James Baker)前往欧洲参加葡萄牙的里斯本会议,在记者会上,他说道:“若有人推三阻四,或认为这种梦魇般的经历不是战争到来的预兆的话,我认为至少在我们所处的文明世界的价值观里,那种想法绝对是错误的。”^①由此可见,美国此时就已经发出了对南联盟的威胁性承诺,并且在一开始就表明不惜危机升级乃至战争的决心。

之后,美国推动安理会对南联盟施加了一系列的经济制裁。当年5月30日,联合国通过了第757号决议,决议宣布,将全面且有效地切断南联盟与外界的经济联系,包括四方面:禁止任何国家进口来自南联盟的商品和产品;禁止销售南联盟的商品和产品(除了食物和药品供应);禁止对南联盟实体企业提供可能的资金;禁止与南联盟进行科学和技术合作;设立南联盟禁飞区。

这些制裁给南联盟带来了很大的经济压力,刚开始南联盟试图以外交途径说服美国取消制裁。但这一提议被贝克拒绝了,认为南联盟必须接受和谈和撤军,否则即使是米洛舍维奇(Slobodan Milosevic)的离任也不能让安理会撤销对南联盟的制裁。^②

之后,美国又推动安理会对南联盟施加了一系列进一步的制裁。1992年11月16日,安

理会第787号决议宣布除非得到安理会制裁委员会的授权,禁止任何能源供给或者各种商品过境南联盟。1993年4月17日,安理会第820号决议宣布在克罗地亚联合国保护区以及波斯尼亚黑塞哥维那境内塞族力量控制的区域内,禁止任何货物的进口、出口或者过境(除非得到安理会制裁委员会的授权);而且宣布,将冻结南联盟实体企业的资金,禁止为南联盟提供金融或非金融的服务(除了电信、邮政和某些法律服务);最后,禁止所有进入南联盟领海的海上交通(除非得到特别的授权)。1994年9月23日,安理会第942号决议宣布禁止在波斯尼亚塞族军队控制地区内一切实体企业的经济活动或经济联系,同时,冻结在这一地区内企业或人员的资金和货物供应(除非是人道主义援助或者受到安理会或波斯尼亚黑塞哥维那政府的特别同意)。

此外,为了保证制裁的有效实施,美国还成立了制裁援助任务小组(Sanctions Assistance Mission,简称SAM)和机构间制裁特种部队。前者专门用于监督进出南联盟的商业运输,识别和阻止违禁品,后者主要任务是引导美国的各种资源和影响以加强现有制裁的应用、并且寻求新的、更严厉的制裁措施。

这些制裁及其监督、实施小组让南联盟感到了前所未有的压力,到1993年12月,南联盟超过75%的货物流动被切断,经济通货膨胀异常严重,国民平均收入缩减了50%之多,南联盟国内生产总值下降了30%。^③南联盟政府不得不采取措施以减轻制裁所带来的影响,但仍然不愿接收美方和谈方案并撤军。

于是,1993年5月1日,时任美国国务卿克

① “Secretary Baker’s Remarks at Lisbon Conference on Assistance to the New Independent States”, *Foreign Policy Bulletin*, Vol.3, No.1, 1992, p.66.

② William Tuohy & Doyle McManus, “Allies OK Naval Moves to Press Harder on Serbia”, *Los Angeles Times*, Jul. 11, 1992, http://articles.latimes.com/1992-07-11/news/mn-1478_1_press-conference.

③ Milica Delevic, “Economic Sanctions as A Foreign Policy Tool: The Case of Yugoslavia”, *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 3, No. 1, 1998.

里斯托弗(Warren Christopher)公开宣布,美国已原则上决定动用武力以制止波黑内战。^①此后,北约每隔一段时间,就会要求塞尔维亚或者波斯尼亚塞族立刻停火、或者撤离重型武器等,否则就会对南联盟军事力量及波黑地区的塞族武装进行军事打击。^②1994年4月10—11日,联合国保护部队召集北约的空中力量,空袭了安全区附近的塞尔维亚军队,大大打击了波黑地区塞族武装的力量。^③受此影响,米洛舍维奇同意美国的要求,答应自1995年1月1日波黑交战各方停战四个月。

然而,四个月的停战期限一过,波斯尼亚战争又起。由此北约开始了一场对波斯尼亚塞族最大规模的军事轰炸行动,这次行动破坏了大部分波斯尼亚塞族控制的军事基地,使其彻底失去了军事攻击能力。^④这一行动终于迫使米洛舍维奇决心接收美国的和平方案。当年11月21日,在克里斯托弗的调解下,波斯尼亚战争的交战三方达成了结束战争的《岱顿协定》。^⑤而协议达成的第二天,联合国就颁布了1022号决议,宣布中止之前对南联盟施加的所有经济制裁^⑥。

现任美国驻塞尔维亚大使科比(Michael Kirby)和美国前外交官科姆拉斯(Victor Comras)都认为这一系列经济制裁是美国历史经验中“为数不多的、关于经济制裁的成功案例”^⑦。在这一过程中,美国首先是公开发出“战争到来”的威胁性承诺;在平息战争的努力中,美国不断通过安理会增加经济制裁,获得了大量国际和国内舆论关注,高调地表明了其决心;在依旧无法让米洛舍维奇同意其和谈要求的背景下,美国不惜危机升级、用大规模空袭对南联盟进行施压;最终迫使南联盟答应和谈,从而结束波斯尼亚战争。这一过程充分说明美国在对南联盟实施经济制裁过程中释放的是决心性信号,具体表现为发出威胁性承诺并通过危机升级的方式一步步实践承诺。

3.2 1989年美国对中国的经济制裁

1989年美国国会渐渐开始要求政府制裁中

国,但老布什政府是不愿意破坏当时中美关系的。老布什曾表示:“现在不是感情用事的时候,现在需要有一个合理的、审慎的行动,要考虑到我们的长远利益,认识到中国国内的复杂形势。”^⑧在其回忆录中,老布什是这样考虑的:一方面,从中美苏大三角战略关系的角度来看,一旦中美关系破裂就会让中国倒向苏联,从而会给美国以战略压力。“中国正在退向苏联,如果我们一意孤行地与其对抗,他们会倒退得更为厉害甚至会与西方完全断绝。”^⑨另一方面,老布什认为对中国施压只能带来反作用。根据他曾在担任外交官的经验,他认为中国对于“干涉内政”一事极其敏感,因此是不可能在人权的问题上做任何妥协的。^⑩对中国施加经济制裁只会劳而无功、甚至会招致中国更强烈的反感。但是,老布什又不得不对国会方面的压力。所以,他决定象征性地施加经济制裁,表明美国立场,同时尽可能维系中美间的关系。

20世纪80年代的中国,改革开放、发展经济是第一要务。任何限制我国经济发展和对外开放的制裁活动都会被视为不友好举动。老布什也“不想(在经济方面)采取(制裁)行动,(因

① 南菁:“波黑战争的起因、现状与前景”,《教学与研究》,1994年第4期,第48页。

② NATO, *NATO Handbook: Evolution of the Conflict*, NATO Office of Information and Press, 2001, p. 111.

③ Daniel Bethlehem & Marc Weller, *The “Yugoslav” Crisis in International Law*, Cambridge University Press, 1997, pp. liii & liv.

④ 同③, p.112。

⑤ “Dayton Accords”, US Department of State, Mar.30, 1996, <https://www.state.gov/p/eur/rls/or/dayton/>.

⑥ UN, “UN Security Council Resolution 1022 (1995)”, *Resolutions Adopted and Decisions Taken by the Security Council in 1995*, Nov. 22, 1995, p.2.

⑦ Tanjug, “U.S. Ambassador: We Were Right to Impose Sanctions on Serbia”, B92.Net, Mar. 19, 2015, https://www.b92.net/eng/news/politics.php?yyyy=2015&mm=03&dd=19&nav_id=93541; Victor Comras, “Pressuring Milosevic: Financial Pressure Against Serbia and Montenegro, 1992-1995,” in David Asher et al. ed., *Pressure: Coercive Economic Statecraft and U. S. National Security*, Center for a New American Security, 2011, p. 65.

⑧ James Gerstenzang, “Bush Halts Arms Sales over China Repression”, Los Angeles Times, Jun. 6, 1989.

⑨ George H.W. Bush & Brent Scowcroft, *A World Transformed*, Vintage Books (kindle version), 1999, p.20%(e-book).

⑩ 同⑨, p.17%(e-book)。

为)没有必要伤害中国人民”^①。所以老布什政府最初仅仅计划将制裁限制在军贸领域,具体包括:(1)中止与中国的军事订单,停止向中国销售武器;(2)暂停中美间军事高层的互访等,以尽可能避免对中国的敏感经济领域进行实质性制裁。

但随着美国国会压力的不断增加,老布什不得不对中国采取实质性的制裁,这些经济制裁包括:中止美国内部机构对华贷款、联合其他西方国家以及世界银行等国际性机构中止对华贷款等。这些经济制裁涉及中国企业对外合作中的融资问题,会大大影响中国的改革开放和经济发展速度。而这对于视经济建设为中心的中国来说,无疑是一种非常不友好的举动。

为了避免中国误判美国,1989年7月1日,布什派时任美国国家安全事务助理斯科克罗夫特(Brent Scowcroft)将军和副国务卿伊格尔伯格(Lawrence Eagleburger)作为总统特使秘密访华。在会谈中,他们二人向邓小平解释了老布什总统实施对华制裁的原因,表示该决定是在国会压力下的无奈之举。并传达了老布什总统的口信,口信中老年布什总统表明他仍然希望这不会影响美国与中国的良好互动关系。^②但是这样的一面之词中国拒绝相信,邓小平对斯科克罗夫特说:“解铃还须系铃人,希望美国今后能采取实际行动,取信于中国人民。”^③

之后,布什政府采取了一系列行动以避免对中国实施更为严厉的制裁。首先,在秘密访华之后不久的七国集团峰会上,布什和其他六国领导人在重申对华既有经济制裁的同时,没有宣布新的对华制裁。这说明布什在国际场合中不愿对华施加更为严厉的经济制裁。其次,1991年,他否决了美国国会提出的中止对华最惠国待遇的议案。最惠国待遇是中国最为重视的领域,美国作为世界上最大的经济体,一旦失去该国提供的最惠国待遇,中国对美贸易就要承担更高的交易成本,经济发展就会大大受限。因此,中国对美国国会这类议案尤其敏感和重视。1990年当美国国会第一次对该议案投票时,时任中国外交部部长钱其琛就曾警告美国:

“取消中国的最惠国待遇将会导致两国关系发生重大倒退。”^④该议案不久之后因未能得到美国两院多数议员的同意而宣告流产。等到1991年该议案得到美国国会两院多数议员同意时,又因为老布什总统行使否决权而又一次流产。然而,老布什这一行为为他带来了巨大的国内压力,后来克林顿在竞选总统时就以此抨击老布什总统对华“软弱”。

此后,克林顿总统上台。与老布什总统不同,克林顿总统原本是想对中国实施更为严厉的制裁的。他以最惠国待遇为条件,对华采取“挂钩”政策,要求“中国人权状况必须取得美国所期望的重大进展”^⑤。但是这一要求遭到了中国的强烈反对:1994年3月11—14日,时任美国国务卿克里斯托弗的访华之行遭到了极大的冷遇,被美国驻华大使芮效俭(Stapleton Roy)称为“自1971年基辛格访华以来最不愉快的高层访问”^⑥。3月29日,中国警告美国,如果美国对中国的国有企业施加新的经济制裁、取消中国的最惠国待遇,那么中美关系将会受到严重影响。^⑦另一方面,美国国内舆论也早已转向,开始强烈反对对华进一步制裁了。1994年3—5月期间,将近800家美国公司和贸易商社致电或致函克林顿,呼吁停止“挂钩”政策:“我们依靠您的领导以及中国的合作,来避免这场

① United States, Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *U.S. Policy toward China: Hearing Before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, One Hundred First Congress, Second Session, Feb. 7, 1990*, U.S. G.P.O., 1990, p. 8.

② George H.W. Bush & Brent Scowcroft, *A World Transformed*, Vintage Books (kindle version), 1999, pp.20%-21% (e-book).

③ 钱其琛著:《外交十记》,世界知识出版社,2003年版,第175页。

④ “China Said to Sell Missiles: Shipment Reported Bound for Middle East”, *Washington Post*, Mar. 29, 1990, p.A1.

⑤ 刘连第著:《中美关系的轨迹:1993年—2000年大事纵览》,时事出版社,2001年版,第9页。

⑥ 陶文钊著:《中美关系史(1972—2000)下卷》,上海人民出版社,2004年版,第718页。

⑦ “Gephart Bill to Allow Sanctions for Not Enforcing Environmental Laws”, *International Trade Reporter*, Vol. 11, Mar. 30, 1994, p. 494.

灾难性的经济冲突。”^①

这些变化让克林顿政府开始重新认识中美关系。渐渐地,主张将中国的最惠国待遇与人权问题进行“挂钩”的人越来越少。^②克林顿不得不公开宣布,“挂钩”政策“已经到达了其有用性的终点”。^③从此,美国对华政策开始由强调“人权”转向强调与中国的自由贸易^④,这时1989年美国对中国实施的经济制裁反而成为中美两国自由贸易的阻碍了。

2000年10月10日,克林顿签署了众议院第4444号决议案,即对华永久性正常贸易地位议案(PNTR议案),从此中国获得了永久性最惠国待遇。其他美国对华经济制裁也得到了逐步撤销:2001年1月13日,美国宣布恢复自1989年中断的美国贸易发展署对华资助计划;2004年中国加入了经合组织货币事务委员会,2012年正式成为经合组织的关键伙伴国,^⑤根据经合组织的规定,中国与美国进出口银行的合作也自然而然的得到延续。

由此可见,对于老布什政府来说,最初是想要避免对中国经济领域进行实质性制裁的。当国内压力让他们不得不采取实质性经济制裁后,该届政府依然控制局势,避免对中国采取更加严厉的经济制裁。而对于克林顿政府来说,最初是想要对中国采取更为严厉的制裁的,但又是因为国内压力放弃了这一企图,并最终顺应国内压力逐步撤销了当初的对华制裁。因此,无论是老布什政府、还是克林顿政府都以不同的原因而最终释放了象征性的信号,具体表现为避免对中国敏感领域进行实质性经济制裁,或是避免对中国采取更为严厉的经济制裁。

3.3 1991年美国对中国的经济制裁

1991年5月27日,老布什政府宣布停止部分高科技产品的对华出口业务,包括高性能电脑的出口业务以及商业卫星的发射业务。制裁理由是防止武器扩散,但奇怪的是,在宣布该项制裁之前,美国国内公众并没有就这一问题对政府形成舆论压力。美国国会也没有多少关于中国武器扩散的相关议题:在1989年到1992年

的4年间,在关于中国的129项议案中,关于不扩散议题的只有1起,而且还只是建议性议案。^⑥那么,布什政府为什么要对中国实施这一经济制裁呢?

经济制裁实施后不久,11月15日,时任美国国务卿贝克开始了为期3天的对华访问,这也是1989年之后中美高层的首次接触。在谈判过程中,美方开门见山地表明,此行的目的就是要就中美间一些相关议题进行讨价还价。时任国务院副总理钱其琛评价来访的国务卿贝克“办起外交来,一如经商做买卖。在谈判桌上,他的口头禅是:‘让我们做个交易’”^⑦。当贝克和李鹏总理会面时,贝克毫不讳言地说道:“他有三只空篮子,一个想装防止武器扩散,一个想装经贸合作,一个想装人权。总之,访问结束之后,他不能空手而归”^⑧。由此可见,贝克的谈判目的之一就是以制裁换取中国在不扩散问题上的合作。

贝克之所以要求中国在不扩散问题上与美国合作,主要是想要向中国推销其“导弹及其相关技术控制制度”(Missile Technology Control Regime,以下简称MTCR)相关准则和参数。MTCR是用以防止导弹扩散,由部分西方国家于1987

^① Peter Behr, “Major U.S. Companies Lobbying Clinton to Renew China’s Trade Privileges”, *Washington Post*, May. 6, 1994, pp.A-19.

^② 陶文钊著:《中美关系史(1972—2000)下卷》,上海人民出版社,2004年版,第719页。

^③ Bill Clinton, *Public Papers of the President of the United States—William J. Clinton: 1994*, University of Michigan Library, 2005, p.991.

^④ Tarnoff Peter, “Building A New Consensus on China”, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol.8, No.2, 1997, pp.27-28.

^⑤ Shayerah Akhtar, David Carpenter, Mindy Levit & Julia Taylor, “Export-Import Bank Reauthorization: Frequently Asked Questions”, *CRS Report*, Nov. 2014, p.1.

^⑥ “S. Con. Res. 86 (101st): A Concurrent Resolution Concerning Ballistic Missile Proliferation by the People’s Republic of China,” *GovTrack*, Nov. 21, 1989, <https://www.govtrack.us/congress/bills/101/sconres86>.

^⑦ 钱其琛著:《外交十记》,世界知识出版社,2003年版,第187页。

^⑧ 同^⑦,第189页。

年共同建立的制度体系。^① 该制度既不是某种条约或政府间协议,也不是一种督查组织,而是一套规定核武器相关设备和技术出口的准则。自从MTCR出台后,美国一直希望能有更多的国家加入该体系,不断地向各个国家推销该制度,但效果一直差强人意。^② 因此美国开始采用制裁强压等方式说服其他国家加入,比如,1990年11月美国出台了《导弹技术控制法》《武器出口管控法》以及《出口管理法》。根据法案规定,如果有国家(包括MTCR成员国及非成员国)出售了MTCR禁止扩散清单中的导弹或者附件,那么美国将对这些国家施以制裁,制裁内容根据《出口管理法》中的相关内容而定。所以,贝克此次中国之行,主要目的之一,就是要求中国遵守MTCR相关准则和参数,以此换取美国对中国高科技产品制裁的撤销。

在中美谈判的过程中,贝克常常利用美国国内观众成本给中方施加压力。他宣称“美国国会正急不可待地要接管对华政策”,甚至宣称,“如果他这次访问无功而返,两国关系的维持将更加困难”。在抵京的第一天,贝克就主动约见时任国家外交部长钱其琛进行单独会谈,会谈中他反复强调,“现在最关键的问题,是访问结束后如何向(美国)新闻界介绍情况、以显示访问的成果”。他甚至威胁到:“如果现在中国要求布什总统采取的步骤,远远超过中方可以采取的行动,这将在美国国内招致更大的不满。”^③

而中方对美方在谈判上所表现出的讨价还价行为基本上是认同的。这是因为:首先,美国国务卿贝克访华是1989年以来中美高层的首次接触和对话,是中美两国间的“破冰”之旅,贝克访问本身就是中国外交的胜利。其次,谈判内容涉及多项中美经贸合作,这有助于中美经济关系的进一步发展,从而对最终全面解除美国对华制裁、实现中美关系正常化有着重要意义。第三,对于贝克所谈及的“国会”以及“新闻界”,当时的老布什总统的确承受着美国国内巨大的公众压力。因此尽管贝克的言论有部分施压的成分,这种施压在中方看来是真实可信的。

最后,当月17日下午,中美双方在谈判桌前达成一致意见:美方承诺取消对华高科技产品的出口制裁,中方承诺遵守MTCR准则和参数。1992年2月,中国宣布遵守MTCR准则和参数;而美国方面也于3月23日宣布撤销对华高科技产品的出口制裁。^④

由此可见,1991年,美国之所以对中国实施高科技产品制裁,主要目的是以此换取中国对MTCR的遵守和加入。制裁实施的理由在制裁实施之前并没有得到足以对政府形成压力的公众关注,因此在中国宣布遵守MTCR相关准则和参数之后的短时间里,美国方面也撤销了对华高科技产品的制裁。所以,美国在这一过程中释放的是讨价还价信号,具体表现为将该制裁与MTCR相关准则和参数挂钩,以经济制裁的撤销换取中国对MTCR的遵守。

四、结 语

本文总结了国家实施经济制裁会释放的三种信号:决心性、象征性以及讨价还价,分析了不同信号的具体表达方式:对于决心性信号,行为表现为制裁国发出威胁性承诺并诉诸行动;对于象征性信号,行为表现为制裁国实施经济制裁,但避免对对象国敏感区域实施实质性经济制裁、或避免采取更为严厉的经济制裁;对于讨价还价的信号,行为表现为将经济制裁的撤销与其他诉求相联系。

本文的研究有助于根据制裁的具体实施方式,判断制裁国想要表明的信号。只有正确接收和判断制裁国释放的信号,被制裁的国家才可以采取更有效的方式去应对,避免因战略误

① 王君:“冷战后中国不扩散政策的转变及其原因分析”,《太平洋学报》,2002年第4期,第61页。

② Dinshaw Mistry, *Containing Missile Proliferation: Strategic Technology, Security Regimes, and International Cooperation in Arms Control*, University of Washington Press, 2003, p. 49.

③ 钱其琛著:《外交十记》,世界知识出版社,2003年版,第189-190页。

④ Shirley Kan, “China: Possible Missile Technology Transfers from U.S. Satellite Export Policy—Actions and Chronology,” *CRS Report for Congress*, Sep. 5, 2001, p. 16.

判而带来不必要的损失。

另一方面, 本文的研究有助于我们更好地理解当今经济制裁。经济制裁向来是美国重要的外交政策工具之一, 美国常常会“针对不同类别的国家实施不同形式的制裁”。^① 因此, 在不同的情况下, 美国会利用经济制裁表明不同的政治信号。比如, 近五年, 美国以国家安全为由, 对中国的一些手机开发商进行出口管制。根据本文研究, 可以判断该制裁释放的是讨价

还价信号, 目的是获取中国手机开发商在某谈判议题上的让步。以2016年美国对中兴的制裁为例, 3月7日美国商务部宣布对中兴实施出口制裁, 十多天后经过中兴公司和美国商务部的密集会谈, 该制裁在得到中兴将“履行承诺, 继续与美国政府有关部门保持合作”的保证后立刻被宣布“暂时解除”。

编辑 邓文科

America's Economic Sanctions and Signals:

An Analysis of America's Economic Sanctions from 1989 to 1992

Ji Feifei¹

(1. *China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China*)

Abstract: Economic sanction is one of the most favored policy options of America. Most of the world's economic sanctions also are imposed by America. China has often been sanctioned by America. What signals are America's economic sanctions used for? Supporters for effective sanctions argue that economic sanctions are used for signaling resolve; others contribute economic sanctions to symbolic signals. Based on an analytical framework, this paper proposes that economic sanctions are used for three kinds of signals: resolve, symbolism and bargaining. Then this paper discusses that: for resolve, the sanction state would threaten the target state and fulfill its commitments; for symbolism, the sanction state would avoid substantial sanctions on critical fields of the target, or avoid continuing to impose more severe economic sanctions; for bargaining, the sanction state would link other claims to the revocation of economic sanctions.

Key words: economic sanction, signal, America, resolve, symbolism

^① 柳剑平、郑绪涛:“美国对外经济制裁:发展趋势及其对我国的启示”,《太平洋学报》,2005年第5期,第13页。

国家海洋局 主管
中国太平洋学会 主办

太平洋学报
(1993年创刊·月刊)
2018年2月 第26卷 第2期

PACIFIC JOURNAL
(Monthly Publication Since 1993)
No.2 February 2018, Vol.26

编辑出版 《太平洋学报》编辑部
地址 北京海淀区大慧寺路8号
邮编 100081
编辑部电话 010-68575728
邮箱 taipingyangxuebao@vip.163.com

Editor and Publisher Pacific Journal
Address 8 Dahuisi Street, Haidian District, Beijing,
China Post Code 100081
Tel 010-68575728
E-mail taipingyangxuebao@vip.163.com

编辑部主任 潘峰
编辑 龚婷 李亚 邓文科 刘新平
发行 编辑部
出版 海洋出版社
印刷 北京朝阳印刷厂有限责任公司
国内总发行 北京报刊发行局

Director PAN Feng
Editor GONG Ting LI Ya DENG Wenke LIU Xinping
Circulation Editorial Department
Publisher China Ocean Press
Printer Beijing Chaoyang Printing Co., Ltd
Distributor Beijing Bureau for Distribution of
Newspapers and Journals
Domestic All Local Post Offices in China
Foreign China International Book Trading Corporation
P.O.Box399, Beijing 100044, China

订购处 全国各地邮局
国外总发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱, 邮编: 100044)

刊号: ISSN 1004-8049
CN11-3152/K
国内邮发代号: 82-873
国际邮发代号: M5271

定 价: 38元
HK\$40
US\$40



ISSN 1004-8049

