

从限制性的视角论经济制裁

刘 威 柳剑平

[摘 要] 经济制裁是由多元化的行为主体,为实现某类政治目标,对被制裁方实施的具有强制性特征的经济行为。作为国际经济领域中一类特殊的限制性经济行为,经济制裁在政策目标、影响范围、实施主体及政策持续时间等方面与其他限制性经济行为有显著区别。由于这一行为可能对制裁方、被制裁方及第三方都产生影响,使国际经济的正常运行出现扭曲,国际政治格局的稳定受到影响。因而,包括中国在内的世界各经济体都应采取预防措施,减轻经济制裁带来的不利影响。

[关键词] 经济制裁;限制性;特殊性;主要特征

[中图分类号] F115 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)02-0267-05

经济制裁作为国家处理对外政治与经济关系的一种手段,早在古希腊的波罗奔尼撒战争时期就出现了^[1](第1页)。传统制裁理论认为,经济制裁是“由一个或多个国家引发的对另一个国家或其他国际集体的强迫性行为,目的主要有两个:一是通过剥夺被制裁国的财物惩罚制裁的接受者,二是使接受者遵从制裁国认为重要的政策要求”^[2](第6页)。20世纪90年代后,在经济全球化迅猛发展的背景下,国际经济制裁同步进入发展的高潮期,开始呈现一些新的内容与特征,亟须我们对其进一步深入研究,尤其是需要将经济制裁和其他经济行为进行区分,以揭示其内在的共性与特殊性,还其本来面目。

一、限制性视角下经济制裁与其他经济行为的共性

“限制性”的概念最初来源于现代行政法学。在行政法学中,“限制性”被认为是一般行政行为必备的共性构成要素,主要通过限制或禁止某种作为或不作为的行政或法律规定,实现限制或禁止某种活动的目的^[3](第96页)。然而,在人类社会发展历程中,随着国家、区域协调组织以及超国家行为体等社会组织的出现,在“限制性”概念提出之前,实际早已出现以“限制性”为外部表现的社会经济行为:首先,在微观层次上出现了以企业或行业为实施主体的限制性经济行为,如限制性商业行为与限制性竞争行为;其次,在宏观层次上出现了以一国政府及其他社会组织为实施主体的限制性经济行为,如配额、反倾销、贸易报复等,而经济制裁作为由一个或多个国家引发的对另一个国家或其他国际集体的“强迫性行为”,自然也被国内外学术界纳入宏观限制性经济行为的范畴。从限制性经济行为的发展趋势看,以宏观社会组织为实施主体的宏观限制性经济行为越来越多,他们来源于社会经济生活中上一级社会组织对下一级行为组织的宏观经济限制。基于经济制裁的宏观性质,以及便于比较经济制裁与其他限制性经济行为,本文主要从宏观角度界定限制性经济行为及其共性特征。

所谓限制性经济行为,是指某类社会组织为了强迫目标方服从特定的利益要求,以国内法规及规

收稿日期:2008-09-03

作者简介:刘 威,武汉大学经济与管理学院讲师,经济学博士;湖北 武汉 430072。

柳剑平,湖北大学商学院教授,经济学博士后。

基金项目:国家社会科学基金项目(04BGJ024),教育部人文社会科学基金青年项目(08JC790078),2008年度武汉大学人文社科青年项目(08QNXM02)

定、区域性经济协调规则或一般道德规范为依据,利用掌握的各种强制性手段,对目标方实施的一类强制性经济行为。从这一定义分析,包括经济制裁在内的限制性经济行为具有以下三点共性:

其一,强制性。作为限制性行为的一类,限制性经济行为的实施不以目标人的意愿或要求为转移,一旦目标人不服从行为实施方的利益要求,就将受到强制性的经济限制,其政治、经济、文化等各种利益都可能受到影响;也正是这种能使目标人利益受损的强制性,才使目标人可能因为经济限制而服从行为实施方的利益要求,行为本身才具有有效性。

其二,是特定社会主体的经济行为。限制性经济行为成败的标志之一是其“限制性”能否顺利实现。因此,其实施主体必然是掌握政治、经济、行政或法律等强制性手段的社会强力组织,目前这种社会组织主要有三个层次:第一层次是一国政府、行政当局及其他拥有一定政治、经济资源的社会组织;第二层次是区域经济协调组织,他们利用相互间达成的政治与经济协调机制进行限制;第三层次是全球性经济或政治协调组织,如世界贸易组织。就主要是根据成员方让渡部分主权形成的权力进行经济限制。

其三,是一种主体的限制性“政策”行为。作为一种经济政策,通常有明确的政策目标,行为本身是为满足实施方的某种利益需求,迫使目标方改变自己的政策或行为,如当一国某个行业的国内生产受到国外产品的威胁时,该国通常会采取反倾销、反补贴等限制性措施,限制外来进口,其目的就是要保护政策实施方的国内市场,维护其经济安全。

二、经济制裁作为限制性经济行为的特殊性

虽然经济制裁符合限制性经济行为的共性,但与其他限制性经济行为相比,却拥有其自身的特殊性,即在政策目标的性质、行为实施主体的种类、政策限制领域与影响范围、持续时间等方面,经济制裁都或多或少地与其他限制性经济行为有所区别。

(一)政策目标性质上的特殊性

从国内外学者对经济制裁的现有定义看,经济制裁要实现目标的性质与其他限制性经济行为相比有本质区别。在政策目标上,经济制裁除了希望达到一定的经济目标外,更多时候是趋于实现某种政治目标。实施经济强制的主要目的是要求实施方获得对目标方的政治收益。例如,2006 年在美国的主导下,联合国一致通过了 1718 号决议,因朝鲜强行进行核试验,对其实施联合经济制裁,而这次制裁的目标就带有明显的政治性:通过经济制裁迫使朝鲜实施核设施的去功能化,防止核扩散,维护以美国为首的主要制裁国的国家安全^[4](第 216 页)。其他传统的限制性经济行为则更多地是为了实现纯粹的经济目标,更侧重考虑经济因素。例如,2001 年欧盟安全委员会制定的 CR 法案(儿童安全法案),就是欧盟对外来商品设置的一种技术类非关税壁垒,其目的就是要将包括中国温州打火机生产企业在内的世界其他地区打火机生产企业排除出欧盟市场,保护本地区打火机生产企业的经济利益。

(二)政策行为实施主体上的特殊性

虽然许多限制性经济行为可以得到超国家行为主体,如世界贸易组织(WTO)的授权而实施,但这些行为最终仍是由单个的主权国家或地区经济体具体实施,世界贸易组织一般并不直接执行。以反倾销为例,近年来越来越多的国家或地区选择在 WTO 的全球多边贸易制度框架下实施反倾销,虽然这些国家或地区在实施反倾销之前,通常要由 WTO 委托独立的调查机关进行仲裁,裁定进口方对出口方的反倾销控诉是否合理,但反倾销的具体实施并不是由 WTO 负责,而是由发起反倾销的主权国家或地区负责执行。

与之不同,经济制裁就可以由联合国这样的超国家行为主体直接实施。早在 20 世纪 40 年代,经济制裁就已经成为《联合国宪章》集体安全机制的重要组成部分,根据《联合国宪章》第七章规定,联合国的制裁制度是“针对威胁和平、破坏和平或有侵略行为的国家的应对方法——采取武力以外的办法,即断绝经济关系和外交关系以实行制裁”^[5](第 6 页)。20 世纪 90 年代以来,随着联合国的作用和权力的不断提升,经济制裁政策已成为联合国处理国际问题时使用的主要外交工具。据有关统计,联合国从成立

之初到冷战结束只实施了两次经济制裁,而在1990—1998年就实施了11次经济制裁^[6](第57页)。正是由于经济制裁允许联合国这样的超国家行为主体直接执行,在其成员方的合作制裁的支持下,相对于那些由单个国家或地区经济体实施的限制性经济行为,经济制裁对目标方的限制力度更强。

(三)政策限制影响范围上的特殊性

经济制裁进行经济限制时涉及的范围更广,影响也较大,具体表现有三:第一,经济制裁的对象不仅包括那些直接受到制裁的被制裁方,还可能包括一些不顾制裁方的反对而与制裁方发生经济交往的第三方。例如,1996年美国就相继推出了《赫尔姆斯—伯顿法》和《达马托法》,这两个法案在维持对古巴和伊朗进行经济制裁的基础上,正式宣布要对同这两国继续进行贸易和金融交往的第三方实施连锁制裁。第二,经济制裁不仅包括贸易制裁,还包括涉及金融领域的金融制裁。由于金融制裁主要针对被制裁方政府的核心领导人和关键企业的海外金融资产进行经济限制,会对这些利益主体造成直接经济影响,因而常常会有效地迫使被制裁方改变现有政策,据美国国际经济研究所的统计,在经济制裁发生频率较高的1914—1990年,金融制裁与贸易制裁的成功率分别为41%和24%,前者比后者高出17个百分点^[7](第16页)。第三,经济制裁涉及受限产品的范围相当宽。从二战后经济制裁的实践看,很多时候制裁都涉及到制裁方与被制裁方的全部进出口产品和金融产品,如全面贸易制裁就将制裁方和被制裁方的所有进出口产品都列为限制对象,并试图终止双方之间一切的正常经贸交往。

与之不同,其他大多数的限制性经济行为通常涉及的范围较窄,产生的影响也较小。例如,作为国际经济关系中一类典型的限制性经济行为,贸易报复是一国或一些国家为迫使被报复国或地区在某些进出口贸易政策上发生改变而实施的一类限制性经济行为。与经济制裁相比,其政策限制领域与影响范围有一定不同:第一,贸易报复的目标相对较少,通常只针对报复方宣称违反了贸易规则的特定被报复方,而不针对第三方。第二,贸易报复主要是发生在贸易领域的经济行为,常常利用限制被报复方的进出口贸易,迫使其屈服。第三,贸易报复通常是对特定商品的经济限制。而这些受限制的商品一般在被报复方出口贸易中占有相当重要的地位,能对其国民经济产生重大负面影响,使其被迫服从报复方的政策要求。由于报复方一般不会对被报复方使用全面贸易报复,这就意味着与经济制裁相比,贸易报复的限制性对目标方负面影响的范围更小、破坏程度较轻。

(四)政策持续时间上的特殊性

由于经济制裁要实现的政策目标除了经济目标外,还涉及政治、军事、文化等多个方面的目标,所以,经济制裁持续的时间一般较长。据美国国际经济研究所的统计,从二战结束到冷战结束前发生的经济制裁,成功的制裁持续时间平均达2年零11个月,失败的制裁持续时间则平均长达6年零11个月,其中在成功案例中,耗时最短的1年零3个月,最长的5年;在失败案例中,耗时最短的3年零3个月,最长的21年零5个月^[8](第87页)。

与之形成鲜明对比的是,由于其他限制性经济行为实现目标较为单一,因而政策持续时间相比经济制裁要短得多。例如,经WTO允许使用的临时保障措施就是一类典型的持续时间较短的限制性经济行为,WTO规定,在情况紧急的条件下,其成员方可以实施临时保障措施,但其期限不得超过200天。

三、限制性视角下对经济制裁特征的认识

从经济制裁与其他限制性经济行为的比较结果,可以看出,经济制裁作为一类特殊的限制性经济行为,既具有限制性经济行为的一般特点,也有其自身与众不同的特点,综合这些共性与特殊性,可以将经济制裁的特征概括为三点。

(一)制裁方式的强制性

强制性是经济制裁作为一类限制性经济行为的一般特征,主要是由制裁本身的性质决定的。“制裁”最初运用于宗教和法律领域,意指一种法令或保护法律不受侵犯的教条或强制性措施^[9](第3页)。韦伯斯则认为制裁是“几个国家为迫使一国放弃违反国际法的行为,维护法律的判决而联合起来,对一

国实施的经济上或军事上的强制性行为”^[10](第 10 页)。而具体到经济制裁,主要是通过强行限制制裁方与目标方之间,甚至与第三方之间的进出口贸易和金融交易,强迫目标方改变不利于制裁方国家利益的对外政策,实现制裁方的政策目标。制裁产生的限制作用,常常会使目标方在经济制裁实施过程中处于一种政治上遭孤立、经济上遭破坏的弱者地位。

(二) 制裁主体的多元化

经济制裁区别于其他限制性经济行为的一个重要特征是:制裁的实施主体可以涵盖各类宏观社会组织。在最初发生的经济制裁中,制裁主体一般为单个国家,如拿破仑的大陆封锁政策,实施方只有一个法国。随着经济制裁的发展,联合制裁的形式出现了,如“国联”对意大利的经济制裁。进入 20 世纪 90 年代,联合国这一超国家行为主体开始全面参与经济制裁;国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织也与经济制裁发生一定联系;甚至一个国家内部的州或地区也开始实施经济制裁,如仅 20 世纪 90 年代中后期,美国就有 33 个州和地方政府颁布了有关限制性采购的制裁法案。经济制裁不再是某一个国家或几个国家“专利”的现实,决定了对经济制裁主体范围的界定必然随之扩展到所有的宏观社会组织,即包括一个国家的地方政府、单个国家、区域性国家集团、国际经济组织以及超国家的政治行为体——联合国等等。

(三) 制裁目标的政治化

20 世纪 90 年代以来,美国是经济制裁的主要实施国,据统计,在 1990—1998 年全世界发生的 50 多起经济制裁中有 36 起与美国有关,21 世纪初,国际社会发生的经济制裁也基本都有美国的参与。通过对美国对外经济制裁的研究,可以发现经济制裁的目标主要分为国际政治目标和国内政治目标,具体包括推行霸权统治、维护民主与人权、防止核扩散、满足国内利益集团需要等。一般来说,经济制裁主要通过两种“效用”途径实现其政治目标:第一种是“工具”(instrument)效用,即经济制裁作为一种能使被制裁方政策发生改变的工具,满足制裁方的政策要求;第二种是“表达”(expressive)效用,即经济制裁作为一种能够体现偏好的表达,表明制裁方的政策立场。随着经济全球化和各国抵抗经济制裁能力的提高,以美国为首的制裁方发现制裁目标实现的难度变得非常大,在这种背景下,经济制裁并不总是作为实现制裁方对外政策目标的工具使用,更多时候只是让其起到一种象征性“表达”制裁方政治要求的作用。例如,用经济制裁表达制裁方维护国家声誉和形象的决心;表达对被制裁方损害其国家安全的政策不满;表达对被制裁方无视民主和人权的行为不满;表达对国内民众和政党利益诉求的关注,等等。总的来说,无论是哪种途径,都是通过经济限制表达或实现制裁方的政治需求,而这种“以政治获益为主要目标”恰恰是经济制裁最独特的特征,将经济制裁与其差别较小的限制性经济行为(如贸易制裁和贸易报复)进行区分时,就常常需要将政策目标的属性作为判断的主要依据之一。

四、主要结论与政策启示

综合本文对经济制裁与其他限制性经济行为的比较分析,可以看出:虽然经济制裁是一类限制性经济行为,但其具有一种明显的经济政治化的特征。即从实施手段上来说,主要采用的是贸易限制和金融限制等经济手段,但政治获益是其行为目标的主要内容;同时,经济制裁在实施主体的种类、政策影响范围及持续时间等方面的特殊性,也说明不能将经济制裁与其他限制性经济行为笼统地归为同一范畴,从性质上更应被归入限制性政治行为的范畴。结合经济制裁的特殊性与主要特征,我们可以将经济制裁进一步定义为:任意一类国际社会组织(包括单个国家及其所属地方政府、区域性国家集团、国际经济组织以及超国家的政治行为体——联合国)为实现表达对被制裁方政策和行为的不满,向第三方或国内公众显示自己的偏好,迫使被制裁方改变原有的政策和行为,满足制裁方政府或国内利益集团的要求等政治目标,在较长的时期内(通常为一年以上)对被制裁方实施的一类强制性经济行为。

从更深层次看,在经济制裁的强制性与政治化特征的影响下,任何国际社会组织都可能为了自身的政治利益而不顾其他社会组织的政治或经济利益实施经济制裁,使处于弱势地位的被制裁方在政治上

遭孤立、经济上受损失。而且由于这一行为相比其他限制性经济行为实施时间较长、影响范围较广、甚至可能使国际经济的正常运行出现扭曲,国际政治格局的稳定受到影响。因此包括中国在内的世界各国经济体都应做好预防经济制裁的准备,通过采取增强自身对经济制裁的抵抗力、加强多方合作及推进反制裁的合法化等措施,最大限度地转嫁或消除经济制裁可能给世界政治与经济带来的不利影响,最终减少各方使用经济制裁的可能性,实现世界各国政治与经济交往的和谐、互利与共赢。

[参 考 文 献]

- [1] Preeg, Ernest H. 1999. *Feeling Good or Doing Good with Sanction: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest*. Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies.
- [2] Galtang, Johan. 1967. "On the Effect of International Sanction: With Examples from the Case of Rhodesia", *World Politics*, Vol. 19.
- [3] 黄先雄:《论非强制性行政行为的行政责任》,载《求索》2004年第5期。
- [4] 柳剑平、刘 威:《美国对外经济制裁问题研究——当代国际经济关系政治化的个案分析》,北京:人民出版社2009年版。
- [5] 邱桂荣:《联合国的制裁制度》,载《国际资料信息》2002年第3期。
- [6] 杨祥银:《国际政治中的经济制裁政策还能走多远——从冷战后的经济制裁走向谈起》,载《世界经济与政治》2001年第5期。
- [7] 杨祥银:《迈向更为人道和富有成效的制裁?——“聪明制裁”初探》,载《国际论坛》2002年第2期。
- [8] Hubauer, Gary Clyde. & Jeffery J. Schott. 1990. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- [9] Daoudi, M.S. & M.S. Dajani. 1983. *Economic Sanctions Ideals and Experience*. London: Routledge & Kegan Paul Plc.
- [10] Webster. 1977. *New Collegiate Dictionary*. Mass.: Merriam.

(责任编辑 于华东)

Study on Economic Sanctions from the Point of Constriction

Liu Wei¹, Liu Jianping²

(1. School of Economics & Management School, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China;

2. Business School, Hubei University.)

Abstract: Economic sanctions is a kind of constricted economic behavior, which is done by multifactors for political aims. As a special constricted economic behavior in international economy, economic sanctions is different from other constricted behaviors on objections, constricted and influenced districts, main actors and sustainable time. Because of comprehensive restrictions, economic sanctions has important effect on international economic operations and international political situation. All economic districts, including China, should take precautions to deal with negative influence of economic sanctions.

Key words: economic sanctions; constriction; special natures; main characters