

经济制裁结束的政治逻辑^{*}

池志培 刘建伟

【内容提要】 近年来,经济制裁日益成为国际政治博弈最重要的政策工具之一。长期以来,学界虽然对经济制裁的研究不断增多深化,但对制裁周期中最后且重要的一环——制裁结束却没有给予足够重视。本文依托新古典现实主义,借鉴海伦·米尔纳分析国内政治的理论,提出了一个解释制裁结束的综合理论框架,从国际、国内两个维度提出了实力差距、国内政治成本两个核心变量。如果制裁双方实力差距大、发起方解除制裁的国内政治成本低,那么制裁易于结束;反之,制裁则趋于延续。本文选取美国对苏联战略禁运(1948—1991年)、美国对苏联谷物禁运(1980—1981年)、美国对巴基斯坦核制裁(1998—2001年)以及美国对朝鲜核制裁(1993年至今)4个案例对理论进行检验,详细展示了实力差距、国内政治成本对制裁结束的影响机制和进程。

【关键词】 经济制裁 实力差距 国内政治成本 制裁解除

【作者简介】 池志培,中央财经大学国防经济与管理研究院副研究员。

电子邮箱:baconchi@126.com

刘建伟,中央财经大学国防经济与管理研究院副教授。

电子邮箱:jwliu@cufe.edu.cn

2022年2月24日,俄罗斯开始了对乌克兰的特别军事行动。随之西方国家对他国发动了有史以来最为严厉的经济制裁,包括对俄罗斯中央银行的资产进行冻结,禁止使用美元清算系统,对重要军政经济人物进行资产冻

^{*} 北京高校高精尖学科“战略经济与军民融合”交叉学科(GJJ2019163)支持项目,中央财经大学双一流和特色发展引导学科专项(022959918005)资助。本文作者感谢《国际政治科学》编辑部以及评审专家的宝贵意见,文中疏漏由作者负责。

《国际政治科学》2022年第7卷第4期(总第28期),第87—117页。

Quarterly Journal of International Politics

结,出口管制以及将俄罗斯主要银行移出环球银行金融电信协会(SWIFT)国际结算系统等。许多分析人士表达了对这种前所未有的经济制裁的担忧,尤其是这些制裁缺少转圜机制,如没有说明如何能结束?^①这就涉及经济制裁中常被忽视的一个方面,即经济制裁结束的问题。

在现当代,虽然经济制裁已经成了国家间博弈最重要的政策工具之一,但人们往往关注施加经济制裁的事件,而很少会关注经济制裁的结束。实际上,经济制裁的结束并非一个简单的现象。有些经济制裁结束很快,如2019年10月14日,美国总统特朗普认定,土耳其在叙利亚北部的军事行动破坏了该地区的和平稳定,损害打击极端组织“伊斯兰国”的行动,遂宣布对土实施制裁。10月23日,特朗普宣布收到土耳其将停止在叙军事行动并实现“永久性”停火的讯息,由此解除对土制裁。^②此次制裁前后共计9天,是近年来美国发起的持续最短的一次制裁。有些制裁则迟迟无法结束,如美国对古巴的制裁。从1962年美国总统肯尼迪宣布对古巴实施全面经济禁运至今,美对古制裁已延续60年。除古巴之外,美国对伊朗、朝鲜等国的制裁也已长达数十年甚至数十年。那么,为何有的制裁延续数十载,有的却戛然而止?一个直观的解释是,制裁的有效性决定其持续时长或走向,制裁达到目的则终止,否则就延续下来。^③不过,在很多时候,制裁并未随目标实现

① Daniel Drezner, “What is the Plan behind Sanctioning Russia? Tell me What Makes the Russia Sanctions End,” *The Washington Post*, March 1, 2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/01/what-is-plan-behind-sanctioning-russia/>; Nicholas Mulder, “Nicholas Mulder, Who Studies Sanctions, Declares a Watershed Moment in Global Economic History,” *The Economist*, March 4, 2022, <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/04/nicholas-mulder-who-studies-sanctions-declares-a-watershed-moment-in-global-economic-history>.

② 新华网:《特朗普说美国将取消对土耳其的制裁》,2019年10月24日,来源:http://www.xinhuanet.com/world/2019-10/24/c_1125143949.htm,访问时间:2021年4月29日。

③ 有研究指出,制裁是否成功、制裁的表达功能以及制裁制度设计是影响制裁解除的三大因素。Hana Attia and Julia Grauvogel, “Easier In Than Out: The Protracted Process of Ending Sanctions,” *GIGA Focus Global*, No. 5, 2019, <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/11854089-easier-in-than-out-protracted-process-ending-sanctions/>,访问时间:2021年4月29日。

而终止,且发起方未达目的但也解除了制裁的例子并不少见,如2001年美国解除对印巴核制裁。由此可见,制裁效果与其走向之间并无明确的因果联系。那么,哪些因素影响经济制裁的解除?这些因素又是如何相互作用塑造制裁走向的?本文将采用案例比较研究的方法,试图回答这些问题。

一、结束制裁:一个被忽略的制裁环节

学界对经济制裁的思考和研究由来已久,但大都把关注点放在了制裁的发起和执行环节,对制裁周期中的最后一环——制裁的结束着墨甚少。^①自2000年左右引起学界关注至今,关于制裁结束问题的研究仍不算丰富,学理性文章仅有十几篇。^②总体而言,现有研究从制裁方和被制裁方的特性以及双方博弈两个方向展开讨论。

经济制裁的基本逻辑是:通过制裁手段使被制裁方遭受经济损失,并期

① 关于经济制裁研究的评述,参见刘建伟:《美欧经济制裁研究:发展脉络与前沿议题》,载《湖北社会科学》,2020年第3期。

② 探讨解除制裁问题的文献,参见 Sean Bolks and Dina Al-Sowayel, "How Long Do Economic Sanctions Last Examining the Sanctioning Process through Duration," *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 2, 2000, pp. 241-265; Han Dorussen and Jongryn Mo, "Ending Economic Sanctions: Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 4, 2001, pp. 395-426; Fiona McGillivray and Allan Stam, "Political Institutions, Coercive Diplomacy, and the Duration of Economic Sanctions," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 154-172; Susan Hannah Allen, "The Domestic Political Costs of Economic Sanctions," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 6, 2008, pp. 916-944; Valentin L Krustev and T. Clifton Morgan, "Ending Economic Coercion: Domestic Politics and International Bargaining," *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 4, 2011, pp. 351-376; Emre Hatipoglu, "A Story of Institutional Misfit: Congress and US Economic Sanctions," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 10, Iss. 4, 2014, pp. 431-445; Jin Mun Jeong, "Do Sanction Types Affect the Duration of Economic Sanctions? The Case of Foreign Aid," *International Political Science Review*, Vol. 40, No. 2, 2019, pp. 231-245; Hana Attia, Julia Grauvogel, Christian von Soest, "The Termination of International Sanctions: Explaining Target Compliance and Sender Capitulation," *European Economic Review*, Vol. 129, Oct. 2020, pp. 1-12.

待这种损失转化为政治压力,进而迫使被制裁方改变现行政策和行为。因此,基于被制裁方特性的研究通常认为,被制裁方遭受的经济损失越大,其面临的国内政治压力就越大,也就更倾向于接受制裁方条件,进而推动制裁结束。不过,经济损失能否以及在多大程度上转化为制裁方所期待的政治压力取决于被制裁方的应对,而其应对又受制于其国内政治制度。对此,肖恩·波尔克斯(Sean Bolks)和蒂娜·索维尔(Dina Al-Sowayel)较早地做了研究,发现被制裁方政治权威越集中或民主程度越低,就越有能力做出应对,从而承受制裁压力,进而导致制裁长期延续。^①苏珊·艾伦(Susan H. Allen)的研究发现,制裁是否推动被制裁方国内的反政府活动受其政治结构影响,民主得分低的被制裁方很少出现反对政府的政治暴力,因此使得政府不会因内部政治不稳而向制裁方妥协。^②

基于制裁方特性的研究则主要探讨制裁方受制裁过程中产生的沉没成本、观众成本、制裁疲惫感以及所涉议题的显著度等因素的影响。^③艾姆雷·哈提波格鲁(Emre Hatipoglu)关于美国对外制裁的研究发现,与总统主导的制裁相比,国会发起的制裁更难解除且持续更久,其原因在于国会制裁一旦付诸实施就形成新的现状,而打破这种现状、解除国会制裁面临着更多的否决者。^④另外,制裁方选择的制裁方式也会产生影响。根据定向制裁理论,制裁能否奏效,不仅取决于其力度大不大,还取决于针对性高不高。^⑤金文贞(Jin Mun Jeong)认为,在所有类型的制裁中,对外援助类制裁(即中断或停止援助以施加压力)最符合定向制裁的要求,它能给被制裁方精英和政府支

① Sean Bolks and Dina Al-Sowayel, "How Long Do Economic Sanctions Last Examining the Sanctioning Process through Duration," *Political Research Quarterly*, Vol. 53, No. 2, 2000, pp. 241-265.

② Susan H. Allen, "The Domestic Political Costs of Economic Sanctions," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 6, 2008, pp. 916-944.

③ Julia Grauvogel and Hana Attia, "How Do International Sanctions End Towards a Process-Oriented, Relational, and Signaling Perspective," *GIGA Working Papers*, No. 320, 2020.

④ Emre Hatipoglu, "A Story of Institutional Misfit: Congress and US Economic Sanctions," *Foreign Policy Analysis*, Vol. 10, No. 4, 2014, pp. 431-445.

⑤ Arne Tostensen and Beate Bull, "Are Smart Sanctions Feasible?" *World Politics*, Vol. 54, No. 3, 2002, pp. 373-403.

持者造成不成比例的损失,因而最有助于促使被制裁方让步进而结束制裁。^① 不过,此类制裁必需当机立断,不宜渐进实施,否则功效将大打折扣。

由于制裁的终止既可能缘于被制裁方妥协,也可能缘于制裁方让步,因此有些研究综合考虑了制裁方和被制裁方的特征对制裁结束的影响。汉娜·阿蒂亚(Hana Attia)等通过比较发现,影响制裁双方让步进而推动制裁终结的因素存在差异,被制裁方经济健康度低、国内政治动荡将推动以被制裁方让步为结果的制裁终结,制裁方领导人更替或制裁双方存在联盟关系则将推动以制裁方让步为结果的制裁终结。^② 其中,领导人更替特别是政权更替往往意味着国内利益的重新分配、国家对外政策偏好的调整,故会对制裁走向产生影响。不过,菲奥娜·麦克吉尔利夫雷(Fiona McGillivray)和 Allan Stam 的研究指出,领导人更替能否推动制裁结束与双方的国内政治制度密切相关,在民主得分低的制裁国和被制裁国发生的领导人更替会加速制裁的结束,民主得分高的国家出现领导人更替则与制裁持续问题无关。^③

关注制裁方和被制裁方特征的研究往往关注双方国内政治过程,而另一类的研究则关注制裁方和被制裁方的博弈过程。韩·多瑞生(Han Dorussen)和莫钟林(Jongryn Mo)把制裁看作制裁双方的双重博弈,双方通过两种博弈策略来增强自身的议价地位:一是观众成本^④,如制裁方在制裁

^① Jin Mun Jeong, "Do Sanction Types Affect the Duration of Economic Sanctions? The Case of Foreign Aid," *International Political Science Review*, Vol. 40, No. 2, 2019, pp. 231-245.

^② Hana Attia, Julia Grauvogel, Christian von Soest, "The Termination of International Sanctions: Explaining Target Compliance and Sender Capitulation," *European Economic Review*, Vol. 129, Oct. 2020, pp. 1-12.

^③ Fiona McGillivray and Allan Stam, "Political Institutions, Coercive Diplomacy, and the Duration of Economic Sanctions," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 154-172.

^④ 观众成本指政治家改变在某些问题上的立场所需承受的国内政治损失,特别是在冲突之中,如果一个政治家升级了危机(如威胁或者实施制裁),而后却不得不从该立场上退缩(如画出一条红线,在红线被突破后却没有实施相应的制裁)招致的国内批评和反弹。观众成本理论一般被用于论证民主国家领导人在国际博弈中发出的威胁更有可信度,因此更能威慑对方。

走向方面给国内选民以发言权甚至否决权;二是寻租,如被制裁方利用制裁的再分配效应奖赏其国内支持者,从而维持政治稳定。研究发现,上述博弈策略有助于增强本方的议价地位,但往往导致双方各不让步、陷入僵局,使制裁长期地延续下去。^① 瓦伦丁·克鲁斯特夫(Valentin L. Krustev)和克利夫顿·摩根(T. Clifton Morgan)在多瑞生和莫钟林的基础上,指出了该博弈模型的不足。他们认为,如果制裁结束是一个纯粹的两方博弈问题,那么制裁应该会较快结束,因此他们结合了国内政治因素,并加入时间因素,发展了双层博弈模型。在短期内,国内政治因素变化较小,可以将制裁结束看作一个两方博弈的问题,但随着时间的推移,国内选民的注意力逐渐转移,改变对制裁立场的观众成本对制裁走向的约束作用不断弱化,而国内层面因素的作用则逐渐增大。处于较长时间制裁下的国内获胜联盟(winning coalition)^②可能在制裁偏好方面发生较大变化。由于政治领导人的决策受制胜联盟偏好的影响,因而制裁政策也会相应发生变化。^③

总之,在过去20年,制裁的结束或持续时长问题逐步得到关注,但相关研究仍然非常薄弱。许多研究将制裁延续与制裁结束视为同一问题,实际在政治过程中两者是不同的。在制裁开始以后制裁的延续是默认,而制裁结束则需要改变一个状态,所需的政治运作和政治资本与仅仅延续制裁不同。而且,关于结束制裁的研究以形式模型、量化分析为主,强调可量化的个别指标,如政治领导人更迭、观众成本、政治制度得分、制裁延续时间长短等。^④ 这些研究为理解制裁的结束提供了重要的理论视角和实证支持,但在

① Han Dorussen and Jongryn Mo, "Ending Economic Sanctions: Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 4, 2001, pp. 395-426.

② 获胜联盟指的是足以使一名政治家获得所竞选职位的选民组合。

③ Valentin L. Krustev and T. Clifton Morgan, "Ending Economic Coercion: Domestic Politics and International Bargaining," *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 4, 2011, pp. 351-376.

④ 如关于解除缅甸制裁问题的探讨:Peter Kucik, "Difficulties in Easing Sanctions on Myanmar," Center on Global Energy Policy, April 2016, <https://www.energypolicy.columbia.edu/research/report/difficulties-easing-sanctions-myanmar>, 访问时间:2021年4月26日。

探究因果机制、分析历时变化以及因素间互动等方面并不见长,也忽略了许多难以量化的因素,比如制裁双方关系的相互构建等。最后,现有的经济制裁数据库存在不少争议,在一定程度上影响了研究发现的稳健性。自20世纪80年代以来,学界先后创建了5个经济制裁数据库。^①其中,使用最多的是彼得森国际经济研究所的经济制裁数据库(通称HSE数据库)和摩根(T. Clifton Morgan)等整理的“威胁及实施经济制裁”(通称TIES数据库)。不过,两大数据库均受到不少批评,包括对经济制裁的界定过于宽泛,评判制裁个案有效性的标准太过宽松和主观,导致包含数据量差距很大^②,且都仅仅包含针对国家的制裁,却忽略了针对非国家主体的制裁迅速增多的现实,以及对时间变化的考虑显著不足^③。也正由于这些不足,借助不同数据库对同一问题的实证研究有时会得出相反的结论。^④出于这些考虑,下文尝试提出一个分析制裁结束问题的系统性理论框架,并在此基础上选取4个案例进行结构化的案例比较研究。

二、理论框架

系统性地理解制裁的结束,需要明确影响制裁解除的因素,理清各因素互动的机制,解释从因到果的大致进程。在新古典现实主义理论以及海伦·米尔纳(Helen Milner)关于国内政治的讨论基础上,本文尝试提出一个分析制裁结束问题的综合性理论框架,它分为国际国内两个维度,包含实力

① 包括HSE数据库、TIES数据库、EUSANCT Dataset、The Global Sanctions Data Base、UN Targeted Sanctions Datasets。

② TIES数据包括了威胁制裁的情形,而HSE数据库则没有包含。故而前者包含了超过1412起制裁,而后者只有不到200起。

③ HSE数据库的时间跨度是从1914年到2000年,TIES数据库的最新更新(4.0)则覆盖了1945年至2005年的制裁。最新的The Global Sanctions Database则覆盖了1950年至2019年的制裁。

④ 可参见Dursun Peksen,“When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature,”*Defence and Peace Economics*, Vol. 30, No. 6, 2019, pp. 1-13; Van Bergeijk, Peter AG, Muhammad SH Siddiquee,“Biased Sanctions? Methodological Change in Economic Sanctions Reconsidered and Its Implications,”*International Interactions*, Vol. 43, No. 5, 2017, pp. 879-893.

差距与国内政治成本两个核心变量。此外,尽管制裁结束问题涉及制裁双方,但最终还是由制裁方决定是否解除制裁。^①因此,下文主要从制裁国的角度出发探讨制裁结束的逻辑。

新古典现实主义是对结构现实主义的继承和发展,认为结合体系和单元两个层次方能解释国家对外政策。重视体系层次体现了新古典现实主义对结构现实主义的继承。国家实力对比或差距是体系层面最重要的因素,对国家的行为具有基本和结构性的限制。体系层面的压力会使国家形成特定偏好或倾向,如处于弱势的大国会有制衡其他大国的倾向。同时,强调单元层次则反映了新古典现实主义对结构现实主义的发展。新古典现实主义放松了单一国家假定,认为国内政治会影响国家实力,影响国家总体实力转化为政府推行对外政策的能力,如国内团结是一国能否制衡另一国的重要因素。^②

在纳入单元层次因素以增加解释力的同时,新古典现实主义也面临着肯尼斯·沃尔兹(Kenneth Waltz)等结构现实主义者力图避免的难题,即加入国内政治因素会影响理论的简洁性。米尔纳对国内政治的研究部分地缓解了这个问题。^③在双层博弈模型下,米尔纳用利益、制度与信息三个维度来分析国内政治对国际合作的影响。首先是利益因素,国内政治是一个多头结构而非纯粹的等级结构,由不同主体包括立法部门、行政机构和社会团体的利益构成的利益结构是影响国际合作的首要国内因素;其次是制度因素,它涉及政治权力在上述主体间的分配;最后,信息分布会对国际合作产生影响,如特殊利益集团可以通过传播信息来影响立法机构的政策偏好。

① 而且,即使被制裁国妥协了,制裁也不一定结束,其解除依然需要经过制裁发起国的国内政治程序。

② Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1979, p. 73; 陈志瑞, 刘丰:《国际体系、国内政治与外交政策理论——新古典现实主义的理论构建与经验拓展》,载《世界经济与政治》,2014年第3期,第111—128页; Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144-172; Brian Rathbun, “A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as The Logical and Necessary Extension of Structural Realism,” *Security Studies*, Vol. 17, No. 2, 2008, pp. 294-321.

③ 海伦·米尔纳著、曲博译:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,上海人民出版社2010年版。

米尔纳用该模型解释了国际合作的产生,但没有将之用于分析更具冲突性的场景,如经济制裁和经济胁迫。总体而言,她对国内政治的分析为系统概括和测量国内政治变量奠定了基础。

综合新古典现实主义与米尔纳的理论,本文提出了一个包括国际国内两个层面、实力差距与国内政治成本两个变量的理论框架,来分析制裁的结束问题(见图1)。

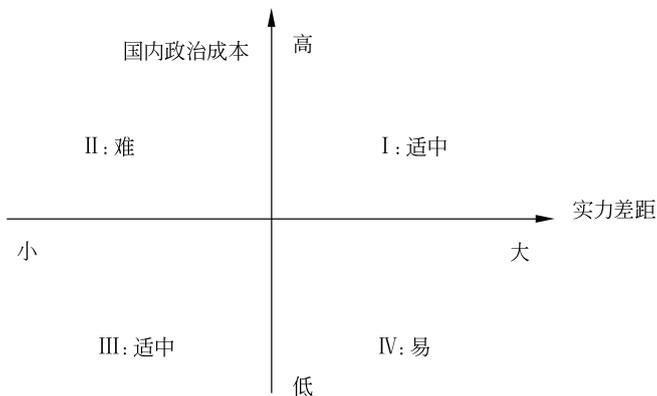


图1 关于制裁结束问题的理论框架

资料来源:作者自制。

（一）实力差距

在体系层面,制裁双方的实力差距对制裁结束形成结构性约束。同等条件下,实力差距越大,制裁结束的可能性越大。^① 首先,制裁双方实力差距越大,意味着双方在相互依赖、所受制裁损失及其承受能力方面的不对称性越高。在被制裁方高度依赖制裁方、因制裁所受损失更大的情况下,它承受制裁损失的能力更小,做出让步的可能更大。^② 同时,经济制裁可能会结合

^① 绝大多数经济制裁属于大国制裁小国,也有极少一部分制裁由弱国对强国发起,但这些制裁往往无实质意义,因此本文暂不讨论小国制裁大国。

^② 学界很早就意识到不对称依赖是权力的来源,可参见 Albert O Hirschman, *National Power and The Structure of Foreign Trade*, Berkeley: University of California Press, 1945, pp. 29-40.

其他的政策手段来产生所希望的政策后果,比如结合武力的使用。实力差距越大的国家之间可以使用的其他政策手段就更多。而且,对于大国制裁小国而言,制裁口头威胁转化为实际行动、制裁如未达目的则将延续而非终止的预期更高。在此背景下,制裁将以被制裁方妥协为主的形式走向终结。^① 其次,与制裁方实力差距越大,被制裁方做出让步所面临的心理负担和国内压力越小。在一国受到实力远强于自己的国家的制裁时,被制裁国的当政者更有机会向制裁国妥协且免于承受心理及国内政治压力,原因在于妥协实属无奈之选,与谁当权执政关系不大。相反,如果被制裁方是与制裁方实力相当的大国,当政者现行改变政策将面临更大的心理及国内政治压力,大国国内普遍存在的民族主义便是压力来源之一。最后,根据权力制衡理论的洞见,大国天然存在相互制衡的动机。这种动机会使它们更关注政策的相对收益,即一次让步是否会使制裁方在以后的冲突中获得更加有利的地位,甚至鼓励制裁方今后更频繁地利用制裁获益。这种预期与冲突预期有类似效果,都会影响妥协的达成。^② 但在实力悬殊的制裁双方中则不存在结构性的冲突预期,实力弱的一方对相对收益的担忧更少,因而做出让步的顾虑也更小。因此,发生在大国之间的制裁更难奏效也更难结束。

实力对比对制裁结束构成结构性约束。不过,为分析制裁结束问题而评估实力时,需要更细致的分析,考虑以下几个因素:实力首先是硬实力,包括人口规模、经济体量、自然资源以及科技创新能力等。其次,实力还体现在制裁双方相互依赖的对称性,如双边投资或贸易占各自经济的比重。不对称经济依赖是权力的来源,会使得更为依赖对方的一方在经济制裁中处于劣势。再次,国际认可或国际地位也是实力的重要方面,如联合国安理会常任理事国席位、国际货币基金组织投票权等。最后,对于制裁而言,实力还需要把制裁双方的自我定位纳入其中。国家对自身实力和地位的认知会

① 有学者认为,制裁包括口头威胁和实际制裁两个方面,仅口头威胁就使对方屈服的情况也应算作制裁有效的案例。而在这种情形下,口头制裁的结束显然也与实力差距相关。实力差距越大,口头威胁就越有说服力。可参见 Daniel Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion," *International Organization*, Vol. 57, No. 3, 2003, pp. 643-659.

② Daniel Drezner, "Conflict Expectations and The Paradox of Economic Coercion," *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 4, 1998, p. 711.

直接影响领导人以及国民对自身和外部世界的预期,从而影响外交政策。从国内政治的角度,对于自我定位为大国的国家,其政府更难在面对外部压力(如制裁)时表现出屈服。

(二) 国内政治成本

实力因素虽然重要,但不能单独、直接地影响制裁结束。国内政治是实力因素发挥作用不可或缺的中介变量。制裁发起之后即形成新的现状,结束制裁则意味着打破现状。现状在立破之间,所涉利益集团、动力机制均有不同。制裁自正式发起之后就会在发起方国内出现利益的再分配效应,形成受益者和受损方。其中,受益者偏向于维持制裁,而受损方则希望解除制裁,双方均有诉诸信息传播、推动建章改制来影响制裁走向的动机。一项制裁能否解除,归根结底取决于当政者如何回应受损者改变现状之动力以及受益者维持现状之努力,这些构成当政者的国内政治成本。解除制裁的国内政治成本越高,制裁越不可能结束;反之,制裁则将延续。借鉴米尔纳的研究,本文从利益、制度和信息三个维度来测量影响发起方解除制裁的国内政治成本大小。见表1。

在利益方面,行政、立法和社会部门是三类具有不同偏好的行为体。^①就结束制裁而言,行政部门关心的是它是否会影响领导人的政治利益,以及相应行政机构的权力。如果解除制裁会影响领导人的政治利益,比如影响其赢得选举的机会,那么制裁自然难以结束;相反,如果领导人无选举压力,那么结束制裁就更有可能。奥巴马在第二任期内推动取消美国对古巴制裁显然与他无需再次竞选和对政治遗产的考量直接相关。^②同理,如果制裁涉及权力变化,那么行政部门则有动力去推动或阻止制裁结束。对于立法部门,议员的最大利益在于连选连任,其结果取决于其选区的重要选民群体。如果选民高度关注并反对制裁解除,那议员就有强烈动机附和选民。一个

① 海伦·米尔纳著、曲博译:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,第10页。

② Tracy Wilkinson, "Obama Administration Lifts More Restrictions on Dealing with Cuba—Rum and Cigars Included," *LA Times*, October 14, 2016, <https://www.latimes.com/nation/la-fg-us-cuba-restrictions-20161013-snap-story.html>, 访问时间:2021年4月29日。

表1 影响解除制裁的国内政治成本的因素

利益	1. 是否涉及领导人重要政治利益? 2. 是否影响行政机构的权力? 3. 是否涉及重要选民团体(立法机构)? 4. 是否为国内利益集团所关注(立法机构)? 5. 是否由价值观导向的社会团体推动? 6. 是否对国家核心利益有直接、明确的影响? 7. 是否涉及盟友重大利益?
制度	1. 哪些政治行为体可以提出结束制裁的决策动议? 2. 制裁由行政机构还是立法机构发起? 3. 制裁制度是否包含日落条款、评估机制和终止程序? 4. 发起国是否同时因其他缘由制裁同一国家? 5. 反对结束制裁方拥有多少否决权? 6. 政治运作的环境极化程度大小?
信息	1. 制裁信息是否为各政治行为体所充分知晓? 2. 被制裁方是否被构建为发起国的国家安全威胁? 3. 经济制裁是否为社会和媒体所关注的热点?

注:(1)资料来源:作者自制。

(2)本表所列因素并非完全,只涵盖了笔者认为最为重要和普遍的方面,不同政治体制和环境可能存在较大差别。

明显的例子是美国对古巴制裁,它难以解除的主要原因在于佛罗里达州的古巴裔选民强烈反对解除制裁。与此类似,美国国内的亲以色列游说集团则是美国维持对伊朗制裁的重要原因。^① 社会部门或行为体包括上述特殊利益集团,也包括各种价值观导向的社会团体,如推广特定价值观的基金会。

由于持个体主义方法论取向,米尔纳从个体或团体利益偏好来解释国家利益,没有考虑更高层次、独立的国家和社会利益的可能性。但是,有些国家利益显然超越个体利益的加总,是不可分割且无法还原到个体的,比如

^① John Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and US Foreign Policy*, New York: Macmillan, 2007, pp. 280-305.

国防安全、国际声誉等。如果被制裁方行为构成直接明确的国家安全威胁,那么在制裁方改弦易辙前结束制裁显然违背国家利益。同理,一国也会关注国际社会尤其是盟友对制裁的态度,尽管这很少具有决定性影响。

在制度方面,米尔纳关注权力分配,包括发起和设定议程、修正政策提议、批准或者否决以及付诸公决的权力在不同政治行为体之间的分配。^①具体到结束制裁问题,第一,议程设置权决定哪个政治行为体可以提出和以何种程序结束制裁。如果制裁由行政部门命令发起和实施,那么行政部门决定何时以何种方式结束制裁。如果立法部门通过立法实施制裁,那么解除制裁取决于立法部门的商议,行政部门一般也可以提出动议。第二,制裁制度文本也影响解除制裁的难易度。如果制裁制度文本包含定期评估机制、日落条款即到期自动终止的条文,那制裁易于结束,否则制裁易于延续。^②第三,发起国因多种缘由对同一国家发起的制裁比仅因一个缘由对一国发起的制裁更难解除。第四,反对解除制裁一方拥有的否决点(veto point)多寡影响制裁的结束。不同政治制度的否决点数量不同,否决点越多的制度越倾向于维持制裁。第五点也是米尔纳没有讨论的,即制度运转的大背景,如一国国内政治分裂的程度。在一个极化的政治环境中,许多无关议题都可能上升为政治议题,成为党派之争的焦点。一旦成为党派之争的焦点,那么政策反复的可能性就会提升,且即便制裁结束也可以迅速重启。

在信息方面,米尔纳重视博弈双方所持有的信息,认为信息分配具有重要作用。^③对于制裁问题,信息同样重要。各方对制裁实施状况、实施效果等信息的把握是不平衡的,不同部门具有不同的渠道、不等的动机去收集上述信息,而这些信息的流转会影响制裁的终结。不过,米尔纳没有讨论信息的建构和传播的问题。在数据大爆炸的时代,信息的建构和传播甚至比信息的内容本身更为重要。就制裁问题而言,信息能够影响制裁双方关系的

① 海伦·米尔纳著、曲博译:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,第12页。

② Hana Attia and Julia Grauvogel, "Easier In Than Out: The Protracted Process of Ending Sanctions," *GIGA Focus Global*, No. 5, 2019, <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/11854089-easier-in-than-out-protracted-process-ending-sanctions/>, 访问时间:2021年4月29日。

③ 海伦·米尔纳著、曲博译:《利益、制度与信息:国内政治与国际关系》,第18—21页。

建构,进而影响解除制裁的成本。如果被制裁方被建构为国家安全威胁,那么对其制裁将更难被解除。政治传播中的另一个问题是经济制裁是否为大众传播的热点(salient issue)。一旦成为热点,那么政治转圜的空间就大大减少,政治家要推动改变现状(即解除制裁)就需要付出更多的政治资本。

实力差距作为一个较为稳定和长期的因素,在一段时期内可以被视为一个常量,作为政治家制定政策的给定事实和出发点。它会塑造国内政治成本的各个要素,却不能单独决定。大国间更可能涉及国家核心利益的争夺,更易吸引广泛关注,也更容易被构建为重大威胁等。

根据上述分析,可以大致得知图1不同象限内制裁的结束难度。在象限Ⅳ,制裁双方实力差距大,发起方解除制裁的国内政治成本低,因而制裁最易结束。与之相反,在象限Ⅱ,制裁双方实力差距小,发起方解除制裁的国内政治成本高,制裁也最难结束。象限Ⅰ、Ⅲ则属于中间状态,制裁的结束取决于特定时间内的利益、权力和信息结构,所以制裁存续有反复的可能。另外需要指出的是,由于制裁大多发生在实力差距较大的国家之间,所以大部分制裁都是在象限Ⅰ和Ⅳ内移动。换言之,发起国国内政治在大多数情况下更为重要。

三、比较案例研究

本部分选取1948年美国对苏联战略禁运、1980年美国对苏联谷物禁运、1979(1998)年美国对巴基斯坦核制裁以及1993年美国对朝鲜核制裁4个案例开展比较研究,分别对应图1中象限Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ、Ⅰ所描述的情况。选取4个均由美国发起的制裁案例有两个原因:一是因为美国制裁样本多、资料可获度高;二是因为分析同一国家发起的制裁,可以控制许多无关的变量,突出国内成本与实力差距对制裁结束的影响,使因果推断更准确。^①

美国和苏联均为超级大国,实力旗鼓相当。美国对苏的两次制裁属于实力差距小的国家间制裁。根据上文理论分析,这种制裁通常不易结束。

^① 据全球制裁数据库(GSDB)统计,在1950年至2019年的1101起制裁中,约1/3的制裁由美国发起。

不过,由于国内政治因素的影响,美国在结束对苏两次制裁上也有所不同。美对苏战略禁运一直持续到苏联解体,而对苏粮食禁运仅仅持续了15个月。^①

美国对巴基斯坦和朝鲜的制裁则属于实力差距极大国家间的制裁,而且两次制裁的主题相同(均为核制裁),结果均未达到目的。然而,前者在发起一个月之内开始松动,三年之后完全解除;后者则经过一段反复之后螺旋升级、延续至今,成为当代最严厉的制裁之一。

(一) 美国对苏战略禁运

二战时期,美苏是反法西斯同盟,前者依据《租借法案》不设限地向后者提供物资。但是,在德国投降后,美国随即停止对苏援助。随着双方在对外政策上的冲突日益加剧,尤其是围绕中东欧和德国问题的冲突,1947年底,美国对苏联的战略物资禁运已成定局。1948年3月,杜鲁门政府正式实施对苏战略禁运。

从国家利益角度看,国际贸易往来具有安全外部性。一方面,贸易往来可以增加国家财富,使国家有更多资源投入军事。另一方面,由贸易交换获得的许多物资可直接用于军事或提高军事潜力,进而增强盟友军事实力。二战结束后,增强苏联的军事实力对美国而言已经不具必要性。相反,在两国战略竞争越来越激烈以及美苏终有一战的预期下,对苏贸易已不符合美国战略利益。阻止苏联获得美国及西方先进技术有利于美国保持技术优势。同时,伴随着日渐激烈的反苏宣传、日益升温的与苏地缘竞争,强硬反苏成为一项美国的“政治正确”,成为总统候选人追求政治利益的必要选项。此外,由于美苏在社会层面缺少互动和联系,美国国内也缺少支持苏联的利益集团,无法形成抑制反苏力量的国内势力。同时,美国还裹挟盟友与伙伴国建立了庞大的国际阵营增强战略禁运效力,这一国际阵营反过来使得美国对解除制裁更为忌惮,因为其担忧自身示弱会引发盟友更多地放宽对苏

^① “战略禁运”(strategic embargo)以及其与“经济战”在定义上的差别可以参见 Michael Mastanduno, “Strategies of Economic Containment: US Trade Relations with the Soviet Union,” *World Politics*, Vol 37, No. 4, 1984, pp. 505-506.

经济封锁。总之,取消对苏战略禁运既不利于美国的国家利益,对政客而言也几乎无利可图。

在制度层面,对苏战略禁运是美国经济制裁中制度化水平最高的一次。美国在二战时期建立了庞大的战争机器,它随着冷战的展开不断制度化并演化为国家安全体制。^① 1947年,美国通过了《国家安全法》,在海军部、陆军部之上建立国防部,成立空军并保证海军陆战队的独立地位,成立中央情报局以及国家委员会,这些机构成为美国国家安全体制的核心,主导了对苏战略的实施。国家安全体制的建立意味着国家安全的职业化。包括乔治·凯南(George Kennan)、保罗·尼采(Paul Nitze)等在内的一大批美国精英专职服务于国家安全事务,成为美国的建制派,垄断和延续了美国二战以后的国家安全战略。^② 他们设计了对苏战略,并将战略禁运置于国家战略中的重要位置。就行政部门而言,美国商务部和国务院在战略禁运问题上虽然有所差异,但最终也达成了共识。商务部长哈里曼(W. Averell Harriman)希望对苏实施完全禁运,但国务院考虑到欧洲盟友的困难和阻力,对商务部的立场有所保留。不过,凯南领导的政策规划团队还是认可了对苏战略禁运,即有选择地对军事及相关物资实施禁运。^③ 在1949年《出口管制法》出台后,美国成立出口管理署(Bureau of Export Administration)专门负责出口管制事务。至此,战略禁运变成出口管制,完成制度化建设。成立专门机构负责实施制裁之后,解除制裁也就意味着削弱这些机构的权力,经济制裁因此更难结束了。

传统上,美国属于议会权力强大的国家,国会在外交事务上比其他西方国家拥有更大影响力,因此美国政治体系中的否决点更多。出台政策困难,反转或结束政策更困难。在1946年的国会中期选举中,共和党大获全胜,重新掌控了参议院和众议院,使杜鲁门政府面临很大挑战。不过,在国家安全

^① Michael Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of The National Security State, 1945—1954*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 3.

^② Patrick Porter, “Why America’s Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the US Foreign Policy Establishment,” *International Security*, Vol. 42, No. 4, 2018, pp. 9-46.

^③ Ian Jackson, *The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade 1948—63*, Hampshire & New York: Palgrave, 2001, p. 19.

问题上,国会还是很大程度上接受了杜鲁门政府的政策,通过了多个奠定美国国家安全战略的法律,在国家安全问题上给予了行政部门相当大的自由度。而且,在对苏立场上,由于反共意识形态强烈,国会共和党人在对苏禁运问题上比美国行政部门更加强硬,希望断绝与苏联的一切商贸联系。^① 美国国会通过关于对苏战略禁运的一系列法律,包括1949年《出口管制法》《外国援助法》以及1951年《共同防御援助控制法》等。^② 1949年的《出口管制法》首次授予了美国政府在平时时期对商贸的管控权力。同时,为确保战略禁运的有效性,美国国会还数次通过立法来确保美国盟友对苏战略禁运的支持,以中断美国援助相威胁,以致行政部门甚至不得与盟友协商来削弱国会过于强硬的政策。^③ 不过,战略禁运国际机制的存在也使美国更难终止相关制裁,因为与盟友的协调以及对声誉的担忧都成为解除制裁的成本。此外,这项制裁没有落日条款,各政策文件中也没有提到会取消对苏制裁的情况。

从信息方面看,在二战结束后,美国对苏联社会制度、对外政策的怀疑迅速主导了美国国家安全话语。凯南的“长电报”阐述了美国对苏战略的基础:苏联不会接受与美国和平共处,苏联神经质式的多疑会使它尝试各种途径来追求美国的完全毁灭,并且苏联难以被理智说服(*impervious to logic of reason*),只接受权力逻辑,需要美国强力反制。凯南的观点在另一个奠定美国冷战战略的重要文件——克利福德-埃尔塞报告(Clifford-Elsey Report)中得到呼应:美国认为美苏两极结构是国际社会的新特征,美国将美苏冲突的本质视为“自由”和“奴役”的价值体系冲突,是完全不相容和不可缓和的冲突^④;

① Jackson, *The Economic Cold War*, p. 15.

② David Hunter, *Western Trade Pressure on the Soviet Union: An Interdependence Perspective on Sanctions*, New York: Palgrave Macmillan, 1991, p. 19

③ Michael Mastanduno, “Trade as a Strategic Weapon: American and Alliance Export Control Policy in the Early Postwar Period,” *International Organization*, Vol. 42, No. 1, 1988, p. 139, p. 147.

④ “A Report to the National Security Council by the Executive Secretary (Lay),” April 14, 1950, Foreign Relations of the United States, 1950, National Security Affairs; Foreign Economic Policy, Volume I, pp. 240-242.

对于美国人而言,苏联与纳粹德国并没有太多区别^①;与苏联的战争最终将难以避免^②。通过有效的经济封锁,美国可以干扰苏联的国防生产,影响其发动长期战争的能力。^③这种对苏联和战略禁运的认知在整个冷战期间一直存在,并且在美国国内被广泛接受,不存在明显分歧。1948年,有七成民众支持中断对苏贸易。^④另外,为了各种政治目的,美国各个机构往往夸大苏联的威胁。比如,为推动美国国内支持“马歇尔计划”,美国有意夸大苏联威胁。^⑤实际上,整个美国国家安全机构在冷战期间都有放大苏联威胁的倾向。强大的军工复合体则常年依靠对苏联的恐惧来维持着高昂的军费开支。^⑥美国国内关于对苏战略禁运的看法和认知无疑让放松制裁的成本变得极为高昂。即便在戈尔巴乔夫改革和美苏关系改善之后,美国对苏战略禁运依然没有取消。

(二) 美国对苏谷物禁运

与美国对苏战略禁运形成鲜明对比的是1980年美国对苏实施的谷物禁运。在1979年末苏联入侵阿富汗后,美国总统卡特于1980年1月4日宣布对苏实施谷物禁运。美国选择以谷物禁运回应苏联入侵阿富汗是因为受到

① Thomas Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan*, Oxford: Oxford University Press, 1989, pp. 3-5.

② Michael Mastanduno, "Trade as a Strategic Weapon: American and Alliance Export Control Policy in the Early Postwar Period," p. 127.

③ Ibid., pp. 127-128.

④ Ibid., pp. 128-130.

⑤ David Hunter, *Western Trade Pressure on the Soviet Union: An Interdependence Perspective on Sanctions*, p. 18.

⑥ 对苏联及共产主义的威胁夸大已有广泛讨论,可参见 Alan Wolfe, *The Rise and Fall of the Soviet Threat: Domestic Sources of The Cold War Consensus*, Boston: South End Press, 1984; Michael Cox, "The Rise and Fall of the 'Soviet threat'," *Political Studies*, Vol. 33, No. 3, 1985, pp. 484-498; Noel Firth and James H. Noren, *Soviet Defense Spending: A History of CIA Estimates, 1950—1990*, Austin: Texas A&M University Press, 1998; John Diamond, *The CIA and the Culture of Failure: US Intelligence from the End of the Cold War to the Invasion of Iraq*, Palo Alto: Stanford University Press, 2008.

了阿拉伯国家石油禁运的启发,认为出口商品可以作为一种对外政策武器。苏联对谷物有较大进口需求,是美国主要的谷物出口国。同时,由于1979年谷物歉收严重,低于目标产量21%,缺口达4800万吨,苏联于是打算进口3500万吨谷物来满足国内需求。但国际谷物供应来自为数不多的几个国家,苏联谷物缺口中的2500万吨将要来自美国。^① 在这种情况下,控制谷物出口被认为可以惩罚和迫使苏联改变其阿富汗政策。在卡特看来,谷物禁运是美国唯一可以严重影响苏联经济的政策选项。^② 不过,美国很快就允许向苏联供应部分谷物,并在1981年里根就任总统两个月后完全废除了此次禁运。

从利益角度看,谷物禁运并不涉及美国的核心国家利益,是否出口谷物对与苏战略竞争并无显著影响。^③ 但是,禁运对美国国内特定团体产生直接影响。谷物禁运的受损者主要是农民,对农业州的选情有重要影响。1980年恰是大选年,这一政策与领导人选举直接相关。总统福特在1975年曾实施过短暂的对苏谷物禁运,随即遭到美国农民的强烈反对。对此,当时作为总统候选人的卡特曾宣布他永远不会推行农产品禁运的措施。^④ 但卡特却违背了这个承诺,并在1980年这个选举年实施谷物禁运,这无疑是一场巨大的政治赌博。对苏谷物禁运很快被塑造成一个重大选举议题。在1980年总统初选和大选中,共和党候选人几乎都反对禁运政策,里根更是将其作为一个重要竞选议题,攻击卡特漠视农民利益,宣称对苏谷物禁运“不仅伤害了农民而且无效”,明确承诺一旦当选立即取消禁运。^⑤ 因此,取消制裁对里根

① Robert Paarlberg, “Lessons of the Grain Embargo,” *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 1, 1980, p. 144.

② Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Fayetteville: University of Arkansas Press, 1995, p. 474.

③ 准确来讲属于部分禁运,美国允许了800万吨谷物的销售。

④ Robert Paarlberg, “Lessons of the Grain Embargo,” p. 146。卡特在其自传中的辩解是,其原意是不会因国家安全以外的原因实施禁运,见 Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, p. 474.

⑤ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, p. 477; Dan Morgan, “Reagan to Review His Pledge To End Soviet Grain Embargo,” *The Washington Post*, November 10, 1980, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/11/10/reagan-to-review-his-pledge-to-end-soviet-grain-embargo/f8bcd5-f8b4-4740-ba54-3bd545288d27/>, 访问时间:2021年4月15日。

有利,他由此可实现一个竞选承诺。同时,由于其他国家尤其是阿根廷没有对苏实施谷物禁运,且苏联还可以通过东欧国家来转口美国谷物,苏联谷物进口并没有遭受太大打击,这更令美国禁运看起来无效且自损。因此,从利益角度看,取消谷物禁运对里根政府有利且无碍于美国整体国家利益。

在制度方面,对苏谷物禁运的法律基础是1978年的《出口管理法》。虽然该法没有规定解除时限,卡特也没有说明制裁期限,但其国家安全事务助理在回答国会质询时表示,制裁将在苏联军队撤出阿富汗或被证明无效后结束。^①在制裁发起几个月后,制裁效果不佳的状况已经比较明显,这实际上达到取消制裁的一个条件。另外,在卡特宣布禁运时,民主党同时控制了参议院和众议院。因此,国会不会阻挠也不会推翻卡特的禁运政策。但是,许多面临选举压力的参议员和众议员,尤其是来自农业州的候选人,受到农民利益团体的质询,听到了大量反对禁运的声音,所以国会对此项禁运也不存在一致立场。在1980年6月至7月,国会举行了一系列听证会来讨论禁运对农民的影响。同年9月,参议院甚至通过决议要求卡特政府取消制裁。^②在1980年国会选举中,民主党惨败,在参议院输了12个席位和多数党地位。因此,在里根宣布取消制裁时,参议院掌控在共和党手中,国会不会阻止里根行动。从制度角度看,取消制裁的成本相对不高。

在信息方面,苏联在冷战时期被塑造为美国头号敌人,对苏强硬也一直是美国最安全的政治立场。在卡特刚刚开始实施谷物禁运的时候,这种对苏强硬的态度使他得到大众的普遍支持。^③即使在里根打算废除谷物禁运时,依然有许多人——包括国务卿黑格以及与农业州关系不大的议员坚决

^① Alan Dobson, "From Instrumental to Expressive: The Changing Goals of the US Cold War Strategic Embargo," *Journal of Cold War Studies*, Vol. 12, No. 1, 2010, pp. 98-99.

^② Helen Dewar, "Senate Votes to End Grain Embargo," *The Washington Post*, September 27, 1980, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1980/09/27/senate-votes-to-end-grain-embargo/66499674-6b3d-465b-b593-95b9943ca44e/>, 访问时间:2021年4月16日。

^③ Jimmy Carter, *White House Diary*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010, p. 393.

反对里根取消谷物禁运,认为这是对苏联示弱,将传递错误信号。^① 不过,也有许多传统上对苏强硬的议员在这个问题上保持沉默,把对苏禁运解读成对美国的伤害而不是对苏联的惩罚。这种解读把国家安全从禁运的考量中剥离,把禁运变为一个失败的商业决定。共和党和里根成功地把这个政策打造成当年的美国政治焦点,将之解释成卡特政府的巨大政策失误,这也成为卡特选举惨败的重要原因。^② 因此,在信息方面,结束制裁反而被塑造成符合国家利益的政策,至少没有背离美国对苏强硬的立场。

综上所述,解除对苏谷物禁运几乎不存在多大国内政治成本。虽然在里根胜选后,几名内阁成员对解除禁运表示过疑虑,但美国还是迅速结束了制裁。^③

(三) 美国对巴基斯坦核制裁

美国对巴基斯坦的核制裁始于 20 世纪 70 年代。1979 年,美国总统卡特认定巴基斯坦秘密建造铀浓缩设施,遂援引美国《武器出口管制法》(赛明顿修正案,The Symington Amendment)^④规定的机制进行制裁。不过,在 1982 至 1990 年期间,由于巴基斯坦在苏联与阿富汗冲突中的作用,美国总统豁免了这项制裁。在苏联退出阿富汗以后,巴基斯坦对美国的地缘重要性下降。1990 年 10 月,总统老布什不予确认巴基斯坦“无核爆破设备国家”

^① Ward Sinclair, “Carter’s Embargo on Grain to Soviet Is Reagan’s Now,” *The Washington Post*, February 28, 1981, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1981/02/28/carters-embargo-on-grain-to-soviet-is-reagans-now/20ccf357-b641-40a4-a6fd-ecf757ba2f4e/>, 访问时间: 2021 年 4 月 16 日。

^② Jimmy Carter, *White House Diary*, p. 484.

^③ Lee Lescaze, “Reagan to Lift Grain Embargo Today,” *The Washington Post*, April 24, 1981, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1981/04/24/reagan-to-lift-grain-embargo-today/08f513e8-317a-4739-8ae8-9ba77b90efa5/>, 访问时间: 2021 年 4 月 16 日。

^④ 该法规定的制裁包括:停止绝大部分经济援助,停止出口防务商品、服务、设计和建设服务,停止为美国军品(USML)颁发出口许可,停止所有军事资助,禁止任何政府机构提供任何信贷、信贷担保和其他资金援助,反对国际金融机构贷款、资金和技术援助的延期,禁止美国银行为该国政府提供贷款或信贷和禁止对巴出口两用品。

身份,并触发了1961年《对外援助法》的制裁机制,美国由此停止了大部分对巴的军事和经济援助。但美国在1995年通过布朗修正案(The Brown Amendment),豁免了大部分的经济援助制裁。1998年5月30日,在巴基斯坦紧随印度步伐进行核试验后,总统克林顿宣布依照《武器出口管制法》对巴实施制裁。根据1998年6月18日美国国务院公布的制裁清单,这些措施包括停止或中止对巴经济援助、停止对巴军售和颁发美国武器销售许可、禁止政府机构对巴提供新的信贷和信贷担保、要求国际金融机构延迟对巴放贷、禁止美国银行向巴政府提供贷款和信贷以及禁止对巴出口涉及核导开发的两用物项等。然而,在正式发起核试验制裁后不足一个月的时间里,美国就通过《农业出口纾解法》豁免了部分制裁,允许美国农业部为巴方购买美国粮农产品提供各种形式的资金支持。同年10月21日,美国通过了《印巴缓解法》,授权总统权力以豁免除军事制裁外的大部分制裁1年。12月1日,总统克林顿正式援引该法,宣布豁免对巴制裁至1999年10月21日。1999年10月14日,美国国会通过《2000财年国防部拨款法》并稍后由总统签署实施,赋予总统无限期豁免制裁的权限,规定总统在认定符合国家安全利益时甚至可以豁免相应的军事制裁。自此之后,美国行政部门陆续解除对巴制裁。“9·11”事件后,由于反恐战争的需要,总统小布什于2001年9月22日进一步解除了所有涉及巴基斯坦核项目的制裁。^①

从利益角度看,自巴基斯坦建国以来,美巴保持着较为积极的双边关系。虽然双边关系有起伏,但巴基斯坦长期是美国重要的贸易对象、安全合作伙伴和军事经济援助对象。由于长期的经济、政治和安全互动,美国内部也产生了一些维持美巴关系的利益集团,其中农业和军工部门是两大代表,其对于推动放松、解除对巴核制裁发挥了重要作用。

在农业方面,巴基斯坦是美国重要的农业出口市场,尤其是白麦,也是

^① 关于美国对巴制裁的进程,可参见“India-Pakistan Nuclear Tests and U. S. Response,” *CRS Report for Congress*, November, 1998, <https://www.everycrsreport.com/reports/98-570.html>, 访问时间:2022年4月20日; Jeanne J. Grimmett, “Nuclear Sanctions: Section 102(b) of the Arms Export Control Act and Its Application to India and Pakistan,” *CRS Report for Congress*, October 5, 2001, <http://www.congressionalresearch.com/98-486/document.php>, 访问时间:2021年4月26日。

美国各类小麦的第三大买家。美国太平洋西北部是小麦主产区,每年有 1/3 的小麦出口到巴基斯坦。^① 美国对巴实施的制裁直接影响到美国小麦产区的经济利益。因此,对巴制裁问题关乎美国小麦产业的重要利益,涉及农业州选举官员的直接利益。在小麦产业团体的推动下,国会内部关于对巴制裁的氛围发生戏剧性转变,“没有人对印巴违反长期以来的核禁试国际规范而表示愤怒,相反,辩论全部围绕如何帮助美国农民、如何避免丢掉市场和影响美国小麦种植者而展开”^②。众议院农业委员会主席罗伯特·史密斯(Robert Smith)警告:“失去巴基斯坦这个贸易伙伴是我们无法承受的。”^③ 参议员米奇·麦康奈尔(Mitch McConnell)认为:“切断我们(对巴)出口毫无意义,它不会影响伊斯兰堡的餐桌,却肯定会影响托皮卡(堪萨斯州首府)的餐桌。”^④ 参议员荣恩·威登(Ron Wyden)则认为:“我们距离灾难发生还有 6 天,全美国的农民都在眼睁睁地看着一场经济列车事故的发生。”^⑤ 在此氛围下,参议院绕开了通常的委员会审议环节匆忙立法,以“98:0”的投票结果一致同意修改格伦修正案(The Glenn Amendment),对农业部的农产品出口融资业务提供一年期的豁免。众议院同样展开迅速行动,同意修改格伦修正案。美国行政部门也不甘落后,在 1998 年 7 月得到国会授权后立即运用豁免权限允许美国农民参与定于当月中旬在巴基斯坦举行的冬小麦竞卖会。^⑥

① Arms Control Association, “Confrontation and Retreat: US Sanctions Against Pakistan: Rationale and Impact,” January 2000, <https://www.armscontrol.org/act/2000-01/iran-nuclear-briefs/confrontation-retreat-us-congress-south-asian-nuclear-tests>, 访问时间:2021 年 4 月 10 日。

② Arms Control Association, “Confrontation and Retreat: US Sanctions Against Pakistan: Rationale and Impact,” January 2000, <https://www.armscontrol.org/act/2000-01/iran-nuclear-briefs/confrontation-retreat-us-congress-south-asian-nuclear-tests>, 访问时间:2021 年 4 月 10 日。

③ Ibid.

④ Ibid.

⑤ Ibid.

⑥ “India-Pakistan Nuclear Tests and U. S. Response,” *CRS Report for Congress*, November 1998, <https://www.everycrsreport.com/reports/98-570.html>, 访问时间:2021 年 4 月 26 日。

推动美国解除制裁对军工部门同样有利,因为巴基斯坦长期以来是美国军售的重要对象。军工集团在1998年《印巴缓解法》的出台过程中发挥了一定作用。在该法通过之后,克林顿政府迅速为美国在印巴军事训练项目提供资助,并为巴以前购买的28架F-16战斗机提供补偿,包括3.25亿美元现金、1.4亿美元物品。^①

此外,南亚裔尤其是印裔美国人也是美国解除制裁的一股力量。迎合这些人的要求也符合一些政客的选举利益。由于美国对印巴核制裁捆绑在一起,受影响较大的印裔美国人在游说解除对印制裁的同时也推动美国解除对巴制裁。

最后,由于核恐怖主义一直被美国视为最严重的国家安全威胁,如果过度制裁使巴基斯坦脆弱的经济雪上加霜,陷入混乱,那么就会刺激巴国内伊斯兰极端主义抬头,并可能把核材料、核技术扩散到其他伊斯兰国家,尤其是伊朗。^②而且,美国的反恐行动离不开巴基斯坦的支持。其实早在“9·11”事件发生之前,美国就有许多有分量的国会议员(如当时的参议院对外关系委员会主席约瑟夫·拜登)就向总统呼吁尽快利用豁免权限解除对巴制裁。^③“9·11”事件之后,美国在阿富汗的反恐战争依赖巴基斯坦作为后勤基地,对塔利班的攻击需要巴基斯坦的配合,解除对巴制裁符合美国重大国家安全利益。因此,从利益角度看,解除对巴制裁的政治成本远远低于维持制裁的成本,美国解除对巴制裁不会遇到太大国内阻力。

从制度角度看,美国对巴制裁较容易放松和解除。美国对巴制裁主要依托于国会立法,包括《武器出口管制法》《对外援助法》《农业出口纾解法》《印巴缓解法》以及《2000财年国防部拨款法》。其中,前两部规定了触发制裁的条件和具体的制裁措施,后三部则主要为上述制裁提供豁免。在上述法律中,《农业出口纾解法》和《印巴缓解法》属于专门针对巴基斯坦的法律,

^① The Associated Press, “U. S. to Pay Pakistan Back for Undelivered Jets,” December 22, 1998, <https://www.nytimes.com/1998/12/22/world/us-to-pay-pakistan-back-for-undelivered-jets.html>, 访问时间:2022年8月15日。

^② Amna Mehmood, “American Policy of non-Proliferation towards Pakistan,” *Pakistan Horizon*, Vol. 56, No. 1, 2003, p. 55.

^③ Jeanne J. Grimmett, “Nuclear Sanctions: Section 102(b) of the Arms Export Control Act and Its Application to India and Pakistan”.

其他则为通用性法律。根据前两部法律,只要总统认定巴基斯坦符合特定条件(如拥有、引爆核爆破设备),该法规定的制裁机制就自动生效。在当代的技术和信息条件下,无论是拥有还是引爆核武器都属于相对公开、客观的事实,总统几无可能长期隐瞒相应事实。而且,这两部法律虽然清晰明确地规定了触发制裁条件和具体的制裁措施,但没有设定放松和解除制裁的条款。换言之,放松和解除制裁必须由国会通过新的法律进行修正。由此来看,在对巴制裁方面,美国国会给行政部门设置了障碍。不过,在对巴正式制裁开始不久,美国国会就开始了改制的进程。《农业出口纾解法》就特定产品粮农产品和药品设定有限期制裁豁免,《印巴缓解法》授予总统1年期豁免非军事制裁的权限,《2000财年国防部拨款法》则授予总统无限期豁免非军事制裁的权限以及有条件豁免军事制裁的权限,前提是总统向国会证明豁免制裁符合美国国家安全利益。从改制的法律文本和进程看,总统获得的豁免权限不断增多,解除制裁的灵活度不断增加。截至1999年10月,总统在对巴制裁问题上获得了不受国会钳制的自由裁量权。只要巴基斯坦不继续进行核试验,总统认定解除制裁符合国家安全利益,总统就可以解除所有对巴制裁。根据国际形势的需要,美国总统充分利用制裁制度赋予的灵活性,迅速解除了对巴制裁。而在“9·11”事件背景下,国会对总统的要求几乎是有求必应,对总统解除对巴制裁的决定也毫无异议。^①从制度的角度看,解除对巴制裁的国内成本也是相对较低的。

最后,巴基斯坦自1954年起即成为美国盟友,冷战期间是美国在南亚、中东与苏联对抗的一个支点,长期得到美国的军事和经济援助。从信息角度和对巴基斯坦的认知上,长期的友好关系以及军事援助使巴基斯坦在美国的安全战略中没有被视为威胁,而只是被视为一个问题。巴基斯坦不稳定的政局、社会以及不时的军事政变使其成为一个问题国家。^②美国希望巴

^① Alex Wagner, “Bush Waives Nuclear-Related Sanctions on India, Pakistan,” *Arms Control Association*, October 2001, <https://www.armscontrol.org/act/2001-10/press-releases/bush-waives-nuclear-related-sanctions-india-pakistan>, 访问时间:2021年4月6日。

^② Fair C. Christine, et al., *Pakistan: Can the United States Secure an Insecure State?* Rand Corporation, 2010, pp. 7-73.

基斯坦有一个稳定繁荣的亲美政权,服务美国在南亚、中东和中亚的利益。同时,巴基斯坦不稳定的社会使其可能成为恐怖主义特别是核恐怖主义的温床,从而对美国安全构成威胁。在1998年核试验以后,美国智库也强调美国在南亚地区拥有多种利益和多元目标,巴基斯坦地位重要,双方在反恐、防扩散、地区稳定和所谓“促进伊斯兰国家民主化”等方面具有较大合作空间。核不扩散仅仅是目标之一,用制裁工具谋求南亚无核化是不现实的,将损害美国在该地区更重要的国家安全利益。美国外交关系委员会在1998年的报告中就提出要提供各种援助以及恢复双边关系。^①同时,克林顿政府与巴基斯坦政府也进行了一系列的谈判与互动,有效地交流了信息。鉴于美国国内对巴基斯坦问题的低关注度以及精英对巴基斯坦的正向认识,解除对巴制裁的舆论成本不高。

概言之,美国解除对巴制裁没有遇到太大阻力,而由“9·11”事件开启的全球反恐战争则大幅助推了这一制裁的解除过程。

(四) 美国对朝鲜核制裁

与巴基斯坦相比,美国对朝核制裁的逻辑、内容、历程和结果迥然不同。美国对朝制裁的历程要追溯到1950年爆发的朝鲜战争。自1950至1993年,美国以国家安全、非市场经济制度以及支持恐怖主义等理由对朝鲜实施了范围极广且力度极大的制裁。美国对朝核制裁大致可以从1993年朝鲜宣布退出《不扩散核武器条约》并引发第一次朝鲜核危机算起。美国对朝核制裁进程与冷战时期的对朝制裁密切相关,可以2009年朝鲜退出六方会谈为标志分为两个阶段。

在第一个阶段(1993年至2009年),美国很少因核问题对朝发起新的制裁。相反,美国主要通过放松历史上因其他议题实施的制裁作为“胡萝卜”,换取朝鲜在核问题上的让步。比如,在1994年达成《关于解决朝鲜核问题的框架协议》(简称“核框架协议”)之后,美国在金融交易、矿物进口和人道主义捐助等方面小幅放松了制裁;在1999年朝鲜宣布暂停导弹试射之后,美国

^① Richard N. Haass and Morton H. Halperin, *After the Tests: U. S. Policy Toward India and Pakistan*, Council on Foreign Relations, March 1, 1999.

大规模放松制裁,放开了大部分对朝民用品的贸易和赴朝旅行;2008年,美国先后宣布终止对朝适用《与敌国贸易法》,从支恐国家名单上删除朝鲜并解除相应制裁,以推动朝核六方会谈。

第二个阶段(2009年至今)则截然相反,恢复和升级制裁、对朝极限施压成为美国对朝政策的绝对主导方面。在六方会谈破裂后,朝鲜不断进行核导试验试射,美国不但恢复了此前已解除的大多数制裁,而且在此基础上新增了大量的制裁措施,包括自2011年起全面停止对朝贸易,自2015年起把朝鲜最高领导人、政府和执政党列为制裁对象,2016年把朝鲜视为“主要洗钱关注对象”,2017年再次把朝鲜列入“支恐国家名单”等。另外,作为对朝极限施压的一部分,美国还不断升级对朝的次级制裁,尤其是次级金融制裁,阻止第三方与朝鲜开展经济往来;以联合国安理会为平台不断推动对朝国际制裁升级;不断通过新的行政命令和国会立法,把对朝制裁制度化、法律化。^①当然,这些制裁也有反恐、“促进人权”和应对网络攻击等方面的考虑,但核心是解决朝鲜核问题。从现阶段看,朝鲜没有放弃核武器的意愿,美国也没有解除甚至松动制裁的迹象。

从利益角度看,解除制裁朝鲜的成本极高。第一,由于历史原因,美国不但完全禁止了对朝军售和两用品的出口,而且对朝民用品贸易也微乎其微。在1993至2009年期间,美国曾放开对朝民用品贸易,但是美国1945年《进出口银行法》、1951年《贸易协议延伸法》、1961年《对外援助法》等明令禁止给共产主义国家或非市场经济体以最惠国待遇。因此,即便在美国大幅放松制裁的时段,双边贸易仍然不足为道。^②即使在美朝双边贸易规模为历史最高的2008年,其额度也仅有5200万美元。^③长期缺乏经贸往来的一

^① 关于美国对朝制裁法律法规,可参见“North Korea: Legislative Basis for Us Economic Sanctions,” *CRS Report for Congress*, June 6, 2019.

^② Karin Lee and Julia Choi, “North Korea: Unilateral and Multilateral Economic Sanctions and U. S. Department of Treasury Actions 1955-April 2009,” April 28, 2009, <http://nautilus.org/wp-content/uploads/2011/12/09035LeeChoi.pdf>, 访问时间:2022年3月20日。

^③ *Trade in Goods with North Korea*, US Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5790.html>, 访问时间:2022年3月20日。

个结果是美国国内缺乏推动解除对朝制裁的经济利益集团,即缺乏解除对朝制裁的经济驱动力。第二,朝鲜不但因核计划受到美国制裁,还因美国指控其存在侵犯人权、支持恐怖主义和发动网络攻击等约10项问题受到美国制裁,且从法律上讲朝鲜战争还未正式结束。多议题、多主体制裁相互交织,促使美国内部尤其是国会形成一种反朝氛围或偏好。受此影响,行政部门即便出于外交目的尝试解除核领域的制裁,也会受到其他议题影响,受制于支持对朝制裁团体的阻力。第三,朝鲜是美国在亚洲主要盟友韩国和日本的直接安全威胁,韩日在制裁议题上的利益使美国难以单方面解除制裁。一个代表性案例是,在小布什政府尝试把朝鲜从“支恐国家名单”上删除以换取后者在核问题上让步的过程中,日本政府及美籍日裔团体纷纷施压,要求美国在“朝鲜绑架日本人问题”得到彻底解决后再行动。^① 第四,朝鲜是社会主义国家,在拥有深厚反共产主义传统的美国,对朝强硬符合政客的选举利益,国会选举尤其如此。因此,国会长期对行政部门对朝让步表示质疑,不愿支持“核框架协议”等规定的放松制裁和对朝援助安排,甚至出台法律加以阻挠。^② 不管是从国家利益还是从政客的个人利益角度看,解除对朝制裁都无利可图。

从制度角度看,美国对朝制裁源于更多数量和形式的法律权威。据不完全统计,美国援引的用于制裁朝鲜的法律共有25部,以及6份总统行政命令。^③ 在这些法律中,既有像《国家紧急状态法》《国际紧急经济权力法》《出口管制法》《对外援助法》这样的通用法律,也有专门针对朝鲜出台的法律,包括《朝鲜制裁与政策增强法》《以制裁反击美国敌人法》《奥托·瓦姆比尔朝鲜制裁与政策增强法》《伊朗朝鲜叙利亚不扩散法》共4部。数量繁多、形

① Karin Lee and Julia Choi, “North Korea: Unilateral and Multilateral Economic Sanctions and U. S. Department of Treasury Actions 1955-April 2009”.

② “A History of Relations Between the United States and North Korea,” Korea Peace Now Factsheet # 2, March 2019, <https://koreapeacenow.org/wp-content/uploads/2019/03/A-History-of-Relations-Between-the-United-States-and-North-Korea.pdf>, 访问时间:2021年4月20日。

③ Dianne E. Rennack, “North Korea: Legislative Basis for US Economic Sanctions,” *CRS Report for Congress*, June 6, 2019, <https://sgp.fas.org/crs/row/R41438.pdf>, 访问时间:2022年8月15日。

式多元且互有交叉的法律法规使对朝制裁具有延续而非解除的天然倾向。第一,美国出于多种原因和依托多项法律对朝实施制裁,同样的制裁措施可能针对不同议题,援引不同的法律权威。这种重复制裁增加了解除制裁的难度,因为美国难以同时解除针对所有相关议题发起的制裁,且部分解除则可能因为其他议题仍存在而无法达到预期的外交效果。第二,从制度发展过程来看,美国最初是把现行法律用于朝鲜,后来不断出台行政命令,近年来则明显加快了专门对朝的制裁立法。出台多部专门对朝制裁的法律意味着美国国内关于对朝制裁的政治关注度较高且具有一定共识,这从另一个层面为行政部门解除制裁抬高了门槛。

此外,美国行政部门解除对朝制裁的难度还蕴藏在专门性法律的文本之中。一是相关法律明确规定了报告和执行机制。例如《朝鲜制裁与政策增强法》分别要求总统和国务卿在规定时间内向国会报告关于落实该法和美对朝政策等方面的情况,《以制裁反击美国敌人法》明确要求总统制定相应法规严格执行该法,并及时向国会报告进展。上述报告和执行机制增强了国会在解除对朝制裁问题上的作用,限制了行政部门放松或解除制裁的灵活性。二是相关法律规定了非常明确且苛刻的解除条件,例如《朝鲜制裁与政策增强法》规定,只有在朝鲜满足全部、可核查和非可逆地废除核生化放射性武器项目及相应的运载工具项目,释放全部政治犯,停止审查和平性政治活动,以及建立公开、透明和代议制社会等多项条件之后,美国才可解除制裁。这些条件涉及朝鲜的根本政治制度,几乎属于无法实现的目标,显然无助于美朝良性互动和制裁解除。

从信息角度看,与巴基斯坦形成鲜明对比的是,朝鲜的核计划及最终拥核在美国被建构成一项非同寻常的国家安全威胁,是一个政治上无法被接受也毫无妥协空间的问题。朝鲜被视为美国的威胁,是“邪恶国家”和“流氓国家”。道德化的语言往往绝对化,使得任何妥协都极为困难。美国的媒体和电影中存在对朝鲜漫画化的、极为刻板的描述。朝鲜回应美国敌意所不断做出的激烈、直白和强硬的言行反过来加强了美国的威胁认知,强化了美国对朝的刻板印象。朝鲜公开的言行(如发展中远程弹道导弹)具有明显针对美国和与美国对抗的色彩,这种信息互动造成的印象是未来的美朝关系主题是冲突。这种信息上的单一和敌意的互相强化促使制裁延续。这从美

国主流外交与安全智库的讨论中可以管窥一二。近年来,大量对朝政策讨论围绕制裁效果如何、如何严格执行现有制裁以及如何进一步扩大制裁等问题展开,几乎听不到放松和解除制裁的声音。^①虽然存在极个别左翼声音从人道主义的角度出发,提出制裁只会加重普通朝鲜人的苦难,而不能起到任何积极的作用,但也没有呼吁全面解除对朝鲜的制裁。^②

由此可见,美国解除对朝核制裁的国内成本非常高昂,对朝制裁即便在效果不佳的情况下也延续下来。

(五) 案例小结与扩展

从前述的4个案例可以看出,实力差距、国内政治成本均为影响制裁结束问题的重要因素。在实力差距较小的美苏之间,由于国内政治成本上的差异,美国的战略禁运制裁一直延续,而小麦禁运则得以迅速取消。虽然由于实力差距较小,苏联在两起制裁中都被塑造成了美国最重大的威胁,但是美国的国内政治过程以及两起制裁的制度化程度差异等使取消制裁的政治成本大相径庭。因类似议题遭遇美国制裁的巴基斯坦和朝鲜都属于与美国实力差距大的国家,对美国的威胁客观上较小,因此国内政治成本对制裁解除的影响更大。其中,巴基斯坦与美国的贸易联系以及与美国的安全关系使其在美国有一定的支持者,而与美国隔绝的朝鲜则面临几乎全面反对它的美国国内各种团体,因此解除对两者制裁的政治成本截然不同。

另外,虽然以上4个案例都论及国家实力差距,但没有直接比较和探讨在国内政治成本相似的情况下,制裁双方实力差距不等情况下的制裁结束问题。例如,美国解除对苏战略禁运和对朝核制裁的国内成本均极高,但苏

^① Eleanor Albert, "What to Know About Sanctions on North Korea," CFR Backgrounder, July 16, 2019, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-know-about-sanctions-north-korea#:~:text=%20%20%201%20Since%202006%2C%20the%20UN,that%20the%20sanctions%20need%20stronger%20enforcement%2C...%20More%20>, 访问时间:2022年4月3日。

^② Kevin Gray, "Sanctions on North Korea are Counterproductive," Just Security, November 26, 2019, <https://www.justsecurity.org/67473/sanctions-on-north-korea-are-counterproductive/>, 访问时间:2022年4月15日。

联、朝鲜与美国的实力差距大小不等。在这种情况下,如何评估实力差距对制裁解除的影响呢?与之类似的是对苏联谷物禁运和对巴核制裁的解除问题。本文认为,与对苏战略禁运相比,解除对朝核制裁更具可能性。在苏联解体后,作为苏联合国力主要继承者的俄罗斯依然遭受了美国的重重打压。即便是在俄罗斯于20世纪90年代极力向西方靠拢时,美国依然视其为重要战略对手,大致维持了原有的战略禁运。而对于朝鲜,解除制裁并非不可想象。一是美国在2009年之前曾大幅放松过对朝制裁;二是美国对伊朗和古巴等其眼中与朝鲜相似国家的制裁都出现过松动甚至部分解除的行为。因此,美国解除对朝核制裁尽管存在较大阻力,但也是有可能性的。俄罗斯的处境则说明,在同为国内政治成本高且实力差距较小的情况下,解除制裁要更为困难。对比美国解除对苏谷物禁运和对巴核制裁的过程可以看出,后者极其顺利,几无阻力。前者则遇到一些阻碍,包括里根内阁核心成员的反对,而反对理由与美苏两国实力差距直接相关,即解除制裁会给苏联传递美国软弱的错误信号;对实力较弱的巴基斯坦解除制裁则无需担心示弱。

四、结论

结束制裁是一个重要但相对被忽略的制裁环节,关于结束制裁问题的研究较少且缺乏系统性。本文通过考量实力差距和国内政治成本两个因素构建了一个理论框架,可以较好地解释制裁的结束,也可以给政策实践提供一些启示。

对于政策制定者而言,双方的实力差距是短期内难以改变的既成事实,因此对被制裁方而言,推动制裁方解除制裁主要应着力于影响其国内政治。首先,被制裁方可采取措施影响制裁发起国的利益集团,以此推动制裁的解除。不过,反击措施要给发起方特定利益集团造成集中且高昂的成本。只有这样,相关团体才会动员起来反对制裁,形成对发起方当政者的政治压力。对美国而言,农业团体和中西部摇摆州是重要的攻击点。如果反击带来的损失涉及的人群广但强度弱,那么将很难取得效果。其次,要全面准确地把握发起国政治制度及其运作,避免卷入其国内政治的缠斗当中。最后,两国间的互动和信息塑造对制裁的解除也很重要,单一、强硬的信息会使双方敌对立场固化,推高解除制裁的国内政治成本。