

经济制裁中的保证难题^{*}

隆德新 褚浚朗

【内容提要】 保证可以缓解威胁带来的对抗性。不同于以威胁可信度为中心的范式,本文探讨了经济制裁中保证的重要性,以及保证困境产生的原因及其后果。同时,本文构建了一个基于威胁、要求和保证之间权衡的新的经济制裁理解框架,并以西伯利亚天然气管道、“北溪2号”和伊核问题三个制裁案例为基础,探讨了导致“保证困境”的主要根源。研究发现,经济制裁发起国与目标国之间的悬殊实力差距并未提高制裁效率。相反,这种差距会加剧发起国在威胁可信度、要求强度和保证可信度之间的权衡困境。美国在频繁发起低成本制裁威胁的同时,常伴随苛刻且模糊的要求。这种策略使其难以提供可信的保证性承诺,最终导致“保证困境”的出现。经济制裁中的“保证困境”意味着目标国难以相信其让步或妥协后可免受发起国的惩罚,从而使冲突呈现自我强化性。

【关键词】 经济制裁 威胁 要求 保证难题

【作者简介】 隆德新,广东外语外贸大学区域国别学院(国际关系研究院)副教授。

电子邮箱:longdexin@163.com

褚浚朗,广东外语外贸大学硕士研究生。

电子邮箱:chujunlang@outlook.com

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“美国次级制裁的行为与机制研究”(项目批准号:23BGJ069)的阶段性成果。感谢《国际政治科学》匿名审稿人和编辑部提出的宝贵修改建议。文中疏漏由笔者负责。

一、问题提出：为何在经济制裁中保证性承诺不可信

美国的经济制裁成功率长期低于预期。罗伯特·佩普(Robert A. Pape)在对40起既往被视为“成功”的经济制裁案例进行检验后指出,超过95%的案例中的目标国并无作出符合发起国预期的政策让步。经济制裁的成功率不到5%。^① 1990年伊拉克入侵科威特后,美国对伊拉克实施的全面经济制裁给伊拉克造成了巨大经济损失(约为当年伊拉克国民生产总值的48%),但伊拉克仍未停止其军事行动。^② 类似地,美国针对南斯拉夫社会主义联邦共和国总统斯洛博丹·米洛舍维奇(Slobodan Milosevic)的制裁,也未实现其政策目标。同时,制裁也未能阻止印度和巴基斯坦在1998年继续进行核试验。此外,美国在西伯利亚天然气管道、“北溪2号”和伊核问题问题上对欧洲国家实施的多次制裁也表明,其针对盟友的制裁常常未能达到预期目标。

传统胁迫理论认为,成功的关键变量在于威胁的可信性,这是决定目标国是否妥协的核心因素。因此,经济制裁的失败通常被归因于发起国的威胁不可信。然而,美国拥有全球最大的经济市场,其政府部门掌控市场准入和规则制定,具备显著的经济施压能力。此外,在后冷战时代,许多国家在经济援助、资金、技术和投资方面对美国存在较高依赖。上述经济优势使得美国能够频繁发起制裁,其威胁也因此具有较高的可信度。然而,理论却未能解释前述现象,即发起国的高可信威胁未能促使目标国作出实质性让步。

实际案例也表明,一些实力相对较弱的目标国屡次成功抵制来自美国的制裁压力。研究发现,面对经济制裁,目标国只有在同时确信以下两点时才可能作出让步:一是抵制发起国的要求会引发实际的惩罚;二是满足发起国的要求将换来可信的保证。如果发起国无法提供可信的保证性承诺,目标国往往会选择抵抗。这是因为目标国担忧,即便作出让步其也无法避免

^① Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work,” *International Security*, Vol. 22, No. 2, 1997, pp. 90-136.

^② Elizabeth S. Rogers, “Using Economic Sanctions to Control Regional Conflicts,” *Security Studies*, Vol. 5, No. 4, 1996, pp. 43-72.

后续的惩罚。因此,保证的可信度是决定经济制裁成败的重要变量,但当前学术研究对此关注不足。

对发起国在对盟友实施制裁过程中频繁遭遇抵制的现象进行分析,有助于进一步深入探讨“保证困境”的根源。相较于对手,发起国在对盟友实施制裁时理应提供更多、更可信的保证性承诺。当两个陷入制裁纠纷的国家拥有共同的敌人时,双方的冲突预期降低。这种低冲突预期能够增强互信,从而提高保证的可信度。换言之,发起国在与盟友互动中面临更少的不确定性,双方的违约动机较低,使得保证更具可信性。在低冲突预期的影响下,制裁双方通常认为当前的让步不会对未来的冲突或谈判形势产生不利影响,^①这种预期使实现可信保证变得相对容易。此外,同盟关系的存在还降低了双方获取对方能力、意图和决心等关键信息的难度。

可见,同盟关系的存在意味着发起国与目标国能够通过谈判达成可信的承诺,从而避免制裁的实际执行。但实际上,美国对其盟友实施高代价的胁迫和经济制裁现象并不鲜见。西伯利亚天然气管道、“北溪2号”和伊核问题三个制裁案例,为本文分析影响发起国对盟友和对手作出保证承诺可信度的关键因素提供了重要基础。

二、经济制裁威胁中心范式理论及不足

在胁迫外交研究中,以威胁为核心的惩罚策略备受关注。在经济制裁领域,这种倾向尤为明显。现有研究大多集中于发起国威胁可信度及影响因素,而对解除制裁条件的保证性承诺关注不足,这在一定程度上限制了对经济制裁作用机制的理解。学术界围绕制裁威胁的可信度问题,从相对实力差距、目标国政治稳定性以及未来冲突预期等视角展开了深入研究。这些分析旨在揭示制裁威胁在不同情境下的有效性及其影响机制。

(一) 实力优势与威胁可信度

胁迫和制裁理论大多建立在“实力优势即权力优势”的理论假定上。该

^① Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” *International Organization*, Vol. 57, No. 3, 2003, pp. 643-659.

假定认为,实力强大的国家发出的威胁会更加有效。强国能够对他国的不服从行为执行严厉的惩罚,因此其发出的威胁也更加有效。加利·克莱德·霍夫鲍尔(Gary Clyde Hufbauer)、杰弗里·肖特(Jeffrey J. Schott)和金伯利·艾略特(Kimberly A. Elliott)将发起国与目标国之间达到10:1及以上的国民生产总值(GNP)比例作为制裁成功的经验法则。^① 数据表明,在成功的制裁案例中,目标国与发起国的贸易约占目标国年贸易总额的14%以上。^②

一般认为,实力更强的一方更有可能是被依赖的一方,因而拥有更大的威胁能力。为探讨经济相互依赖的具体作用机制,一些学者开始关注制裁双方的机会成本、调整成本和退出成本等要素对威胁可信度的影响。^③ 他们认为一国的对外依赖度越深,就越不愿承担因经贸关系中断产生的机会成本和调整成本。^④ 换言之,在制裁开始后,相互依赖的削弱会造成一定经济损失,这些“消失的”收益构成发起制裁的机会成本。

制裁通常会对发起国和目标国的经济利益造成损害,而高度的经济相互依赖则为双方通过谈判化解争端创造了基础条件。然而,这一观点难以解释美国针对盟友的制裁行为。尽管美欧之间经济相互依赖程度极高,制裁成本显著,但美国仍在西伯利亚天然气管道、“北溪2号”和伊核问题上多次对盟友实施制裁。现有研究的主要局限在于过于强调制裁双方的综合实

① 即在其他条件不变的情况下,发起国和目标国的经济规模差距越大,制裁成功的可能性越大。参见加利·克莱德·霍夫鲍尔等著、杜涛译:《反思经济制裁》(第3版),上海人民出版社2011年版,第106—107页。

② 加利·克莱德·霍夫鲍尔等著、杜涛译:《反思经济制裁》(第3版),第108页。

③ Solomon W. Polachek, “Conflict and Trade,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, No. 1, 1980, pp. 55-78; Solomon W. Chang, Clifford D. Clark and In-Bang Kang, “Liberalism and Interdependence—Economic Models of International Relations,” *Journal of Peace Research*, Vol. 36, No. 4, 1997, pp. 405-422; Ruth W. Arad, Seev Hirsch and Alfred Tovias, *The Economics of Peacemaking-Focus on the Egyptian-Israeli Situation*, London: Macmillan for the Trade Policy Research Centre, 1983, pp. 26-29.

④ Michael W. Doyle, “Liberalism and World Politics,” *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4, 1986, pp. 1151-1169.

力及经济代价分布对最终结果的决定性作用。然而,在实践中,大国乃至超级大国无法通过经济制裁击败弱小对手的现象屡见不鲜,这明显与传统理论的预测不符。从不对称依赖和实力优势出发的传统研究视角难以合理解释这一现象,因此一些学者转而将目光投向国内政治因素。

(二) 政治稳定性与威胁可信度

另一些学者认为,要解释威胁可信度的关键在于深入分析国内政治过程,即打开国内政治的“黑箱”。此类研究重点关注制裁成本的国内承受群体(如选民和企业)的策略选择。随着国际经济联系的加深,国内选民逐渐在商业和投资方面形成既得利益,而经济相互依赖则为特定群体带来了高回报。^① 这些学者认为,国内既得利益集团在推动制裁的可信承诺中扮演了关键角色。

目标国的政治稳定性决定了经济制裁带来的“痛苦”是否能影响其政治决策,从而对威胁的可信度产生直接影响。这一观点的核心逻辑在于,发起国通过制裁施压,试图将目标国的经济压力转化为政治动荡和分裂,进而迫使其让步。如果目标国在受制裁前国内已存在规模较大的反对派,那么经济制裁可能引发两种截然不同的政治效应:一是分裂效应,导致内部对立加剧;二是聚旗效应,促使政府与民众团结一致。

就政局动荡的盟国而言,制裁很可能成为友好政权倒台的重要推手。但当目标国是敌对国家时,该国民众通常会将自身困境归咎于发起国,制裁反而会导致民众支持本国政府采取抵抗政策,产生聚旗效应。^② 对政局不稳的盟国来说,执政党承担了最主要的制裁代价。而反对派则可能因政府失去国际支持或国内不满情绪高涨而获益。^③ 当原政权倒台后,新上台的执政

① 戴尔·科普兰著、金宝译:《经济相互依赖与战争》,社会科学文献出版社2018年版,第24页。

② 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.

③ Jaleh Dashti-Gibson, Patricia Davis and 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.

者可能因受益于制裁而对发起国态度更为对立,并倾向于采取抵制政策,这使制裁结果与发起国的初衷相悖。^①因此,当盟国政局不稳时,发起国往往不愿实施或威胁实施制裁,因为这种惩罚性承诺可能被视为缺乏可信度,难以实际执行。然而,对于处于类似境况的敌对国家,其受制裁或制裁威胁的风险更高,因为发起国在此情况下更倾向于以制裁手段削弱敌对政权,其惩罚性承诺具有较高可信度。

可见,制裁威胁的可信性还受到制裁双方关系性质的影响。因此,分析经济制裁中的威胁可信度,需要综合考虑制裁双方的国内政治状况以及双边政治关系。

(三) 冲突预期与威胁可信度

在无政府国际体系中,不对称相互依赖与国内政治力量并非影响制裁双方策略选择的最直接因素。有学者指出双边政治关系才是经济制裁中承诺难题的根源,因为它直接阻止了国家依照理性逻辑达成和解。在高冲突预期情势下,制裁双方均拥有背弃承诺的动机,因此无法达成和解。此类研究认为承诺不可信的原因在于双边政治关系。^②

发起国无法就一个可靠的、可替代性方案作出可信承诺是制裁发起和持续的根源。受制于高冲突预期,制裁双方均认为当前的任何让步都将使本国在未来的冲突和谈判中陷于不利地位,这一预期严重降低了发出可信承

① Elena V. McLean and Mitchell T. Radtke, "Political Relations, Leader Stability, and Economic Coercion," *International Studies Quarterly*, Vol. 62, No. 2, 2018, pp. 357-370.

② Daniel W. Drezner, "Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive?," *International Organization*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 73-102; Han Dorussen and Jongryn Mo, "Ending Economic Sanctions: Audience Costs and Rent-Seeking as Commitment Strategies," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No. 4, 2001, pp. 395-426; 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.

诺的可能。^① 在制裁开始后,由于发起国无法作出可信承诺,而极易出现双方互不退让的制裁僵局。此外,冲突预期还会加剧制裁发起和持续的不确定性,进而削弱承诺可信度。

可信的承诺是胁迫的关键环节,但又很难被准确传达。^② 为减少决心和意图的不确定性,发起国通常会采取高代价的承诺策略,向目标国发出可靠信号,旨在打消其顾虑。因此,发起国尝试以发送高代价信号的方式提高威胁的可信度。詹姆斯·费伦(James D. Fearon)认为,威胁的可信度与其附带的风险和代价紧密相关,因为这可能会阻止那些尚未下定决心制造威胁的国家。^③ 通过中止与目标国的贸易,发起国能够传递高代价的信号,表明其拥有惩罚目标国的坚定决心。

(四) 现有研究不足

现有对经济制裁的研究已形成以威胁可信度为中心的范式。这种范式的核心观点是,胁迫的成功与否常与威胁可信度和强度相联系。未来冲突预期越高,目标国越有可能将发起国的当前要求视为未来要求的“前奏”。现实与理论都表明,威胁可信度与胁迫是否成功并非线性相关。制裁的成功程度并不与目标国受到的经济制裁的严重程度一致。^④ 保证作为经济制裁中不可缺少的部分,尚未引起足够关注。

虽然目前尚未有文献专门讨论经济制裁中的保证难题,但分散在胁迫外交文献中的相关论述为分析经济制裁中的“保证”提供了重要启示。托马

① Daniel W. Drezner, “The Hidden Hand of Economic Coercion,” pp. 643-659.

② 国际社会的无政府状态导致国家间交流异常复杂,信息的碎片化和难获得性也会导致产生歪曲信息的行为动机。参见 James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War,” *International Organization*, Vol. 49, No. 3, 1995, pp. 379-414.

③ 国家可以利用两种机制来产生可信的信号。第一,国家可以自缚双手、限制自己的选择,并在目标国不遵守承诺的情况下增加让步成本。第二,提高沉没成本,并预先采取成本高昂的行动,如动员军队。参见 James D. Fearon, “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 1, 1997, pp. 68-90.

④ Robert A. Pape, “Why Economic Sanctions Do Not Work,” pp. 90-136.

斯·谢林(Thomas C. Schelling)明确指出,可信的保证对成功的胁迫至关重要。成功的胁迫性威胁必须包含可信的保证性承诺,使目标国相信只要遵守要求,就能确保发起国不会继续施加惩罚。^① 单独的惩罚性威胁往往是无效的,成功的制裁需要发起国作出相应的保证,即保证只要目标国选择遵守要求,就能避免遭受痛苦或损失。虽然可信的威胁是促使目标国让步的必要条件,但过度的威胁也会破坏保证的可信度,进而导致目标国选择抵制。

成功的胁迫需要发起国不仅发出并传递可信的惩罚威胁,还必须作出足以打消目标国疑虑的保证。^② 发起国必须向目标国保证,其惩罚是基于后者“违规”行为的有条件反应。^③ 相反,一旦目标国判定惩罚不可避免,那么其就不存在妥协和让步的动机。在发出威胁和要求之外,发起国还应对目标国作出保证和安抚,尝试明确对方意图和信息,最终促成其让步。^④ 因此,保证是一个承诺问题。想要“修正”目标国行为,就必须同时发出可信的威胁(如对方选择抵抗,就将受到惩罚)和保证(如对方作出让步,就能免受制裁)。^⑤

具体来说,经济制裁的相关文献多将制裁的成功归因于威胁的可信度以及制裁措施的严厉程度。然而,经济制裁的成功是以目标国的让步为标志的,这在很大程度上取决于目标国对制裁威胁和后果的评估。如果目标国认为即使妥协或让步也无法免受惩罚,那么其更可能选择反抗。换句话说,无条件的惩罚往往会引发目标国的反抗。对于目标国而言,评估经济制裁中解除制裁承诺的可信度可能成为优先考虑的问题,因此解除制裁条件

① Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, New Haven: Yale University Press, 2008, p. 4.

② 乔治和西蒙指出 9 个有利于胁迫外交的条件:明确的目标、强烈的动机、动机的不对称、紧迫感、强有力的领导、国内支持、国际支持、对不可接受的升级的恐惧以及明确的条款。参见 Alexander L. George et al., eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, Boulder: Westview Press, 1994, pp. 279-291.

③ Reid B. C. Pauly, “Damned If They Do, Damned If They Don’t: The Assurance Dilemma in International Coercion,” *International Security*, Vol. 49, No. 1, 2024, pp. 91-132

④ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, p. 136.

⑤ Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, p. 4.

的保证性承诺这一关键环节至关重要。

除了威胁可信度外,要求大小对保证可信度的影响也值得进一步探讨。胁迫外交的关键变量是对目标国提出要求的大小、目标国不服从动机的程度和对惩罚的认知,以及惩罚威胁是否与保证有机结合。^① 既有经济制裁研究忽视了发起国的保证的重要性,也未充分讨论威胁、要求与保证的关系。可见,经济制裁的成功不仅与发起国的威胁可信度和要求相关,还与其发出的保证性承诺可信度相关。

总之,发起国作出的“保证”在增强制裁的可信度、降低制裁成本、推动谈判解决问题以及避免危机升级等方面具有重要作用。然而,发起国通常很少能作出可信的保证,难以让目标国相信其有能力和意愿履行承诺。经济制裁中的“保证困境”部分源于发起国难以作出自我约束的可信承诺,例如承诺不再实施新一轮制裁或提出额外要求。发起国无法作出可信保证的直接后果使目标国对未来遭受制裁的担忧加剧,提高了当前让步的成本。由于缺乏能够确保承诺履行的独立第三方,加之发起国在实力上占据绝对优势,这使发起国面临强烈的违约诱惑。如果发起国倾向于在未来对目标国提出更多或更高的要求,目标国对其违约风险的担忧将进一步加剧。在此情境下,抵制策略往往成为目标国维护自身利益的理性选择。

三、作为胁迫外交的经济制裁

(一) 初级制裁与次级制裁的区分依据

根据加利·克莱德·霍夫鲍尔的定义,经济制裁是由政府发起的一种蓄意行为,旨在通过断绝或威胁断绝惯常的贸易或金融关系,迫使目标国作出让步。^② 根据制裁适用对象的不同,一些学者将制裁分为初级制裁(primary sanction)和次级制裁(secondary sanction)。次级制裁禁止第三国

^① Alexander L. George et al., eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, Boulder: Westview Press, 1994, pp. 279-291.

^② 加利·克莱德·霍夫鲍尔等著、杜涛译:《反思经济制裁》(第3版),第3页。

与初级制裁下的被制裁国进行贸易。^① 初级制裁主要适用于直接涉及美国的主体,包括美国公民、企业(包括其境外子公司)、美国技术以及涉及美元交易的跨国活动。初级制裁以这些“美国连接点”为核心。而次级制裁则针对无“美国连接点”的第三方政府和企业,旨在阻止它们与目标国涉及战略物资贸易的相关活动。^② 可见,次级制裁的核心在于“无直接管辖权但有效控制”的策略。“美国连接点”是区分初级制裁和次级制裁的重要法律依据和政策依据。

次级制裁这一概念由美国财政部外国资产控制办公室(Office of Foreign Assets Control, 以下简称 OFAC)提出,既明确了初级制裁的直接适用范围,也阐释了次级制裁如何通过间接手段发挥作用,从而实现特定的政策目标。根据美国财政部 OFAC 的相关规定,次级制裁主要针对非美国主体(即无美国籍、无美国境内运营、未使用美元和技术进行交易的第三国实体或个人),并以其与制裁目标(如被列入特别指定国民和资产冻结清单中的个人或实体)之间的特定交易关系为适用依据。^③ 从其实施手段而言,除了在相关制裁行政令的条款中加以规定之外,最常用的手段就是在美国财政部 OFAC 公布的 SDN 清单中加入“次级制裁风险标签”(secondary sanctions risk)。^④ 因此,是否涉及第三方、是否有“美国连接点”、是否进行

① 杜涛:《欧盟对待域外经济制裁的政策转变及其背景分析》,《德国研究》,2012年第3期,第19页。

② 从涉及次级制裁的有关法规中关于相关活动的界定可以看出,相关活动与战略物资密切相关。

③ Specially Designated Nationals And Blocked Persons List, 简称 SDN 清单。相关解释参见孙才华:《美国经济制裁风险防范:实务指南与案例分析》,人民日报出版社2020年,第6页。

④ 虽然 OFAC 并未就次级制裁给出全面解释,但是其对俄罗斯的次级制裁政策的制定一般遵循《以制裁反击美国敌人法案》(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA)第228条的指引,参见 Office of Foreign Assets Control, "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act-Related Sanctions," September 14, 2023, <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-related-sanctions>, 访问时间:2024年1月4日。关于 OFAC 对 CAATSA 第228条的更多解释,参见 Office of Foreign Assets Control, "Frequently Asked Questions Regarding CAATSA Section 228," April 25, 2022, <https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1576>, 访问时间:2024年1月4日。

了相关活动^①以及是否纳入 SDN 清单,是次级制裁与初级制裁最重要的区别。

在西伯利亚管道制裁案中,美国以高压涡轮机等技术对苏联能源开发具有战略意义为由,禁止欧洲公司向苏联提供包含美国技术的设备和零部件。美国警告,如果欧洲企业继续与苏联合作,将切断其进入美国市场和金融体系的途径。此类威胁通过美国财政部的相关法律框架(如 OFAC 规定)实施,旨在扩大美国制裁的威慑力。尽管此项制裁具备一定的“域外管辖”特征,但由于制裁措施的核心涉及美国技术这一连接点(欧洲相关企业的贸易行为中使用了高压涡轮机等美国技术),仍属于初级制裁。这些欧洲企业因使用了“美国元素”,受到美国直接管辖权约束,而非次级制裁意义上的“第三方制裁”。

相比之下,“北溪 2 号”天然气管道制裁案中,美国政府为了阻止该项目的建设,对参与建设和支持“北溪 2 号”的企业和第三方国家实施了制裁。2020 年,美国通过《欧洲能源安全保护法案》(PEESA)对参与俄罗斯“北溪 2 号”天然气管道建设的欧洲企业发出次级制裁威胁。虽然这些企业的行为未触及“美国连接点”,但由于其与俄罗斯的合作被认为削弱了美国的地缘政治目标,面临被切断进入美国市场的风险。这些制裁对象并未直接涉及美国连接点,因而被定义为次级制裁。

美国对伊朗的制裁政策是次级制裁的典型案例之一。次级制裁通过对第三方施加压力,阻止其与被制裁对象合作,从而间接实现制裁目标。1996 年颁布的《伊朗与利比亚制裁法案》(Iran and Libya Sanctions Act, ILSA),是次级制裁的典型政策依据之一。这一法案明确授权对与伊朗(或利比亚)从事特定商业活动的无“美国连接点”的非美国实体施加惩罚。美国退出《联合全面行动计划》(JCPOA,即伊核协议)后,通过《伊朗石油制裁法》(Iran Sanctions Act, ISA),对所有购买伊朗石油的外国实体施加次级制裁威胁。美国宣布任何购买伊朗石油的外国企业将面临次级制裁,例如禁止进入美国市场或冻结其美元账户。

^① 关于伊朗核问题的 13846 号行政命令(Executive Order)中的相关活动是指从伊朗进口原油的相关活动。这个相关活动可能涉及金融、物资、技术支持和服务等。

(二) 初级制裁与次级制裁的胁迫机制分析

从胁迫的角度来看,经济制裁的本质是一种通过实施或威胁实施贸易禁运、提高关税或冻结资产等经济手段,向目标国传递威胁、提议或保证的手段。这种手段旨在表明发起国的意图和决心,以预防或改变目标国的不利行为。^① 美国次级制裁的核心在于通过经济力量的使用或威胁,胁迫第三方改变其与被制裁目标国的合作行为。因此,要有效胁迫第三方,次级制裁需通过操控第三方面临的潜在成本与收益结构,以限制其行为并促使其选择符合发起国目标的行动。初级制裁和次级制裁作为经济胁迫的核心手段,旨在通过直接或间接的经济压力迫使目标国或第三方改变行为,从而实现外交目标。这种压力通常通过削弱目标国的经济福祉或剥夺其关键经济利益而发挥作用。两者的胁迫机制基本相同。

首先,初级制裁和次级制裁在传递可信的惩罚威胁方面都基于不对称依赖程度,即目标国家及其贸易伙伴对国际市场,特别是对制裁发起国经济体系的依赖程度。初级制裁的威胁可信度主要来源于发起国对目标国市场的直接影响力。例如,美国对西伯利亚管道的制裁是通过限制欧洲企业使用美国技术来施压。而次级制裁则更依赖于制裁发起国在全球经济中的中心地位,例如美国通过美元霸权和金融结算系统(如 SWIFT)向第三方国家或企业施加制裁威胁。这些制裁手段的威胁可信度取决于发起国的经济实力、国际影响力以及实施成本的合理性。

其次,在制裁要求方面,初级制裁和次级制裁的有效性取决于发起国所提出让步要求的大小。这些要求的大小通常与目标国或第三方的让步成本成正比。以伊朗制裁为例,降低浓缩铀丰度的要求成本较低,因此较易获得让步;而彻底解散核设施的高成本要求则更可能遭遇强烈抵抗。

最后,初级制裁和次级制裁在保证可信度方面都依赖于发起国事后承诺的履约能力和事前成本大小。如果制裁发起国无法兑现解除制裁的承诺(例如因国内政治变动或盟友反对而无法兑现),目标国家或第三方可能会

^① Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, p. 136.

质疑合作的价值,进而拒绝作出让步。这种可信度的丧失将直接削弱制裁的有效性。

(三) 经济制裁中保证性承诺方式

由于既有经济制裁研究对于保证性承诺较少关注,需要明确和梳理作出保证性承诺的方式。经济制裁中保证性承诺方式主要有两种:明确制裁结束条件和设计解除制裁路线图。^① 其所支付的成本也可以体现出发起国对保证承诺的重视程度。如表 1 所示,本文基于成本类型与大小,将经济制裁中保证性承诺方式做进一步分类。^②

表 1 保证性承诺方式

单边行为		双边行为	多边行为
事前 成本低	发起国发表解除制裁 条件性非正式言论	围绕解除制裁条件双方 展开外交谈判	双方邀请第三方(包括 国际机构)参与制裁解 除的条件的谈判
事前 成本高	发起国发表制裁解除 的明确条件正式言论	双方签署明确制裁解除 具体条件相关协议	多方(包括国际机构)签 署终止制裁具体条件的 协议

资料来源:作者自制。

就单边行为而言,语言形式的保证性承诺通常比行为形式的保证性承诺成本更低。语言形式的保证性承诺因其简单直接的特性,通常不涉及实际资源支出,因此成本较低。尽管如此,语言承诺也带有一定的象征性代价,具体表现为在释放善意信号时,发送方可能面临信誉风险,甚至在事后需要承担某些不可预见的成本。明确制裁解除条件使得发起国的承诺成本大幅上升,因为一旦承诺未能兑现,将面临更高的声誉损失。经济制裁过程

① Hana Attia and Julia Grauvogel, “International Sanctions Termination, 1990—2018: Introducing the IST dataset,” *Journal of Peace Research*, Vol. 60, No. 4, 2023, pp. 709-719.

② 唐世平著、林民旺等译:《我们时代的安全战略理论:防御性现实主义》,北京大学出版社 2016 年版,第 201 页。

中,解除制裁条件发出的信号,往往会激励“黑骑士”等破坏制裁行为。因此,明确解除条件的前期成本较高,且具有一定的风险和成本。

在双边行为中,签署协议的承诺成本比外交谈判更高。签署后的协议,违约成本较高。两国进行外交谈判表明制裁解除存在可能,但与正式协议签署不同,外交谈判未必能达成共识,且仍然面临谈判破裂或协议无法落实的风险。签署协议不仅是一项积极的保证性承诺行动,同时也意味着承诺将受到双方国际声誉的制约,因为任何违约行为都可能损害双方的国际信誉和外交关系。

在多边行为框架下,发起国的保证性承诺将受到其他国家及国际机构的监督和约束,增加了承诺执行的确定性和约束性。因此,发起国在作出承诺后,可能需要支付更高的事后成本。一旦发起国违背承诺,其国际声誉将遭遇严重损害,这种损害往往是长期且不可逆的,可能对该国未来的外交和经济合作产生深远影响。

综上所述,美国通过单边、双边和多边等方式作出保证,体现了多方面因素的权衡。这些因素包括信号的成本、潜在风险、可能带来的收益以及国际环境中的约束。^①通过这些不同方式,美国的保证不仅反映了其承诺的可信度,还揭示了其在威胁、要求和保证之间所进行的策略平衡。

四、经济制裁中的保证难题

发起国无法作出可信的保证承诺会提高目标国让步的潜在风险,导致前者的经济成本无法转化为后者的政治让步,制裁会陷入僵局。经济制裁的发起国既需要通过“威胁”惩罚目标国,也要提出合理要求,更要提供诱导目标国让步的“保证”。

(一) 经济制裁中的保证困境

作为一种胁迫手段,经济制裁本质上是一种“威胁、要求与保证”的策略组

^① 唐世平著、林民旺等译:《我们时代的安全战略理论:防御性现实主义》,第201页。

合。威胁是指发起国发出的如果目标国不满足其目的就会采取制裁行动的声明。发起国通过实施经济制裁使目标国承受经济损失,具体手段有贸易禁运、限制投资和冻结资产等。其作用是向目标国施压,迫使其满足发起国的目的。

要求是发起国希望目标国采取的具体行动,即发起国希望目标国修正自身“违规”行为的具体行动。要求是发起国经济施压的目标,也是制裁成功与否的重要衡量标准。

保证是指在胁迫过程中,发起国向目标国传递的条件性意图,即“如果你遵守我的要求,我将不会执行我的威胁”。这一概念强调威胁是有条件的,目标国的服从能够避免惩罚。^① 保证是发起国作出的解除制裁的自我约束性承诺,即在目标国满足特定要求后,发起国承诺将解除制裁,并不再发起新一轮的制裁和提出额外要求。保证的作用在于发起国通过释放善意信号,降低制裁意图的不明确性,避免制裁僵局甚至制裁升级。

威胁、要求和保证三者相辅相成,共同构成完整的经济制裁。在发起国发出威胁和要求之后,目标国在评估发起国违约和食言风险基础上,对让步的成本和收益进行评估,进而决定是否妥协。现实中,保证可信度是影响让步的成本和收益评估的重要因素,更是推动制裁双方达成妥协的关键一环。但实现保证可信是胁迫外交中最困难的一环。其核心挑战包括高昂的成本、不对称的信任关系以及对违约的担忧。^② 由于不存在确保承诺履行的第三方,再加上发起国往往享有实力优势,这都为发起国创造了“诱人”的食言动机。一旦发起国倾向在未来对目标国提出更多、过高要求,势必会进一步加剧目标国对违约风险的担忧,这就造成保证的可信度问题,即保证困境。

(二) 经济制裁中保证困境的影响因素

经济制裁的成功与否主要取决于三个关键变量:威胁的可信度、要求的

① Reid B. C. Pauly, “Damned If They Do, Damned If They Don’t: The Assurance Dilemma in International Coercion,” pp. 91-132.

② Andrew H. Kydd and Roseanne W. McManus, “Threats and Assurances in Crisis Bargaining,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 61, No. 2, 2017, pp. 325-348; Andrew H. Kydd, “Trust, Reassurance, and Cooperation,” *International Organization*, Vol. 54, No. 2, 2000, pp. 325-357.

合理性和保证的可信度。这三个变量不仅各自对制裁效果产生独立影响,还存在复杂的相互作用关系(图1)。如果协调不当,可能会形成一种“不可能三角”的局面,即难以同时实现三者的有效平衡(图2)。

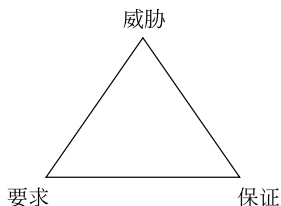


图1 制裁成功的“均衡三角”

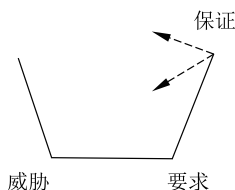


图2 制裁失败的“不可能三角”

发起国的强威胁和高要求反而会降低其保证的可信度。在经济制裁中,威胁的强度和要求的大小直接决定了发起国的保证成本,从而影响目标国对保证可信度的评估。当发起国提出过高要求(要求彻底变革政治制度或放弃重大利益等),并发出强烈的惩罚威胁(全面经济封锁或军事干预等)时,目标国通常会判定其缺乏保证的诚意,认为当前让步会带来更多威胁,导致发起国未来提出更过分的要求。在这种情况下,目标国会质疑保证的真实性。即使发起国保证在目标国让步后解除制裁,但目标国还是会认为存在极高违约风险,发起国在未来会提出新的要求。发起国的低要求、弱威胁有助于提升保证的可信度,但也会降低威胁的可信度。低代价的威胁不能表明发起国拥有击败对手的坚定决心,目标国会怀疑在本国进行抵抗后,发起国将采取进一步的高代价行动的意愿。^①

保证代价过高会导致威胁和要求可信度降低。过多的保证信号会附带发起国犹豫不决、轻率或可以容忍失败等战略信息。如果保证的代价过低,目标国就会判定发起国缺乏诚意,质疑保证的可信度。^② 可信保证信号需同时满足两个条件,保证信号成本必须足够昂贵到可以区分值得信任和不值

^① Dianne Pfundstein Chamberlain, *Cheap Threats: Why the United States Struggles to Coerce Weak States*, Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2016.

^② 唐世平、刘丰:《相互战略保证:一个防御性现实主义的合作构建理论》,载《复旦国际关系评论》,2011年第1期,第121—162页。

得信任的国家,同时又不能过于昂贵,以免被视为软弱国家。^① 只有满足这两个条件的保证信号,才能有效地建立信任。

(三) 经济制裁中保证困境的升级机制: 权力悖论

制裁双方的相对实力差距将提升威胁的可信度,但也会削弱保证的可信度。研究发现,发起国越强大,目标国越有可能将其当前要求视作未来额外要求的前奏。^② 一定规模的实力差距是发出可信威胁的必要条件,但过于悬殊的实力差距也会削弱保证的可信度。^③ 美国的巨大优势往往会加剧其经济制裁中的威胁、要求和保证的不协调,致使保证困境升级。

制裁成本极低,强国能够轻易且频繁地发起经济制裁,再加上悬殊的实力差距促使其提出的要求过高且不明确,导致发出的保证可信度极低,最终出现保证困境。悬殊的实力差距主要从以下三个方面推动了保证困境升级:第一,强国往往会忽视弱国存在出于维护声誉而选择抵抗的动机,导致其在谈判中过于注重惩罚性威胁,并缺乏让步和保证意愿,保证的缺失会导致弱国选择抵制;^④第二,权力不对等与冲突预期叠加,弱国会担忧当下让步只会带来更多的制裁,其更倾向于抵抗;第三,当发起国的要求过于苛刻,以至于如果作出让步,就会严重损害其议价能力时,保证就失去了意义,弱国极有可能会选择抵抗。^⑤ 就目标国而言,在缺乏可信保证的情况下,抵抗美国的制裁压力不仅可以表明该国拥有维护国家利益的坚定决心,还有利于塑造其国际声誉和形象。可见,美国的不对称优势使其过于“迷信”威胁和要求,忽视保证的重要性,进而使经济制裁中保证困境升级。

① Andrew H. Kydd, “Trust, Reassurance and Cooperation,” pp. 325-357.

② Todd S. Sechser, “Goliath’s Curse: Coercive Threats and Asymmetric Power,” *International Organization*, Vol. 64(4), 2010, pp. 627-660.

③ Matthew D. Cebul, Allan Dafoe and Nuno P. Monteiro, “Coercion and the Credibility of Assurances”, *The Journal of Politics*, Vol. 83, No. 3, 2021, pp. 975-991.

④ Todd S. Sechser, “Goliath’s Curse: Coercive Threats and Asymmetric Power,” pp. 627-660.

⑤ Dianne Pfundstein Chamberlain, *Cheap Threats: Why the United States Struggles to Coerce Weak States*, 2016.

(四) 假设提出

美国是发起经济制裁最频繁的国家,但过激的威胁、苛刻且不明确的要求、不可信的保证和不守信的国际声誉等不利条件极大削弱了其对弱国制裁的有效性。据此,本文提出关于发起国(美国)经济制裁中保证不可信的三个研究假设。

假设 1: 发起国发出的威胁越不明确,保证越不可信。

威胁的明确性直接关系到发起国在违约时的声誉成本,并进一步提高了保证的可信度。在讨价还价过程中,威胁和保证往往并存,共同为谈判提供关键信息。威胁旨在显示发起国的坚定立场,而保证则可以表明发起国在某些条件下愿意妥协。^① 威胁与保证的有机结合能够增强信息传递的准确性。例如,威胁可以明确目标,而保证则界定目标的有限性,避免对方过度反应。两者互补,共同构成战略沟通的重要基石。然而,威胁和保证的实施需要克服明确性不足所带来的挑战。

明确的威胁有助于缓解“虚假保证”的担忧。清晰的制裁目标不仅澄清了发起国的真实意图,还能表明制裁是否具有持续性。相反,威胁的模糊性会加剧目标国对无条件惩罚的恐惧。发起国可能通过虚假的信息使目标国降低戒备心,同时避免履行承诺的高昂成本。^② 若制裁目标过多且缺乏优先级,目标国可能无法有效回应,导致谈判僵局。目标国若认为让步后依然无法避免惩罚,则将失去谈判和解的动力。制裁目标不明确可能使目标国无法确定惩罚是基于“违规”行为的条件反应。^③ 同时,模糊的解除制裁条件可能被滥用,削弱保证的可信度,进而降低制裁的实际效果。^④ 总之,威胁和保

① Andrew H. Kydd and Roseanne W. McManus, “Threats and Assurances in Crisis Bargaining,” pp. 325-348.

② Ibid.

③ Richard Nephew, “The Hard Part: The Art of Sanctions Relief,” *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 2018, pp. 63-77.

④ David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2020, pp. 280-281.

证的明确性是构建谈判信任基础的关键。制裁目标的混乱和不稳定将削弱对方对解除制裁条款的信心,影响谈判的最终成功。^①

假设 2: 发起国的要求越苛刻,保证越不可信。

保证的核心在于发起国通过提出合理要求,传递非侵略性意图,从而达到共同可接受的结果。合理性是保证的前提,过于苛刻的制裁要求不仅会显著增加目标国的妥协成本,还可能引发对发起国意图的怀疑,削弱保证的可信度。经济制裁的要求范围广泛,从迫使目标国改变贸易行为到颠覆政权,再到限制其实力增长,显而易见,改变贸易行为的要求相对容易实现,而要求目标国改变政权性质则难度更高,风险更大。^②

其一,制裁要求的严苛程度直接影响信任的建立。当要求过于严苛时,目标国可能会担忧,即使作出重大让步,制裁仍可能继续,或者发起国会提出新的、更高的要求。这种不确定性削弱了目标国谈判的动力,并对信任关系造成破坏。此外,过高的制裁要求可能让目标国怀疑发起国是否抱有进一步削弱自身实力的战略意图。例如,发起国可能在目标国作出妥协后继续通过经济、外交或其他手段限制其发展空间。这样的做法不仅导致谈判僵局,还可能使目标国采取更具对抗性的策略,进一步加剧冲突风险。因此,发起国得避免提出不合理的苛刻要求,方能在施压的同时维持可信度,为谈判达成妥协创造有利条件。

其二,苛刻的制裁要求所带来的高昂观众成本,往往会进一步加剧保证困境。在过于苛刻的制裁要求下,目标国妥协的直接后果就是高昂的观众成本。这种成本主要体现在目标国政府因妥协而可能面临的国内政治压力,例如公众的不满和支持率下降。当目标国的观众成本高于发起国时,目标国在让步或妥协时需要付出的政治代价显著增加,从而加剧其谈判压力。^③

① Richard Nephew, "The Hard Part: The Art of Sanctions Relief," *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 2018, pp. 63-77.

② Morgan, T. Clifton and Anne C. Miers, "When Threats Succeed: The Threat and Use of Economic Sanctions-Sanctions Episode Coding Manual v4.13", paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta, Georgia, September, 1999.

③ 漆海霞:《同盟信号、观众成本与中日、中菲海洋争端》,载《世界经济与政治》,2017年第8期,第106—134页。

如果目标国民众对制裁的发起国极为不满,目标国领导人可能借此获得更多的国内舆论支持,强化其在谈判中的抗压能力。^①然而,若国内对抵制政策的支持强烈,目标国领导人则需要发起国提供某种“台阶”,即通过具体的让步或承诺缓解国内的政治压力,才可能作出实质性妥协。这种“台阶”可以包括明确解除制裁的条件、提供经济援助或确保政策透明度等。此外,高昂的让步成本还会促使发起国在制裁目标和结束条件上采取更清晰、明确的表态。比如,发起国需要设定具体的制裁终止标准,以减少目标国对继续受制裁的担忧。这不仅有助于降低目标国的观众成本,也能为双方谈判创造更稳定的基础。

假设 3: 发起国制裁威胁成本越低,保证越不可信。

发起国的威胁代价越低,发出就越频繁。发起制裁对美国经济的影响往往相对较小,但却会对目标国(尤其是弱国)造成严重的经济困难。以冻结资产、削减援助为主的制裁对美国而言不仅成本极低,甚至还能带来收益。^②这严重削弱了发起国保证的可信度。其一,低成本带来的高频次制裁传递了一个负面信号,即“让步也不会带来回报”,导致目标国对发起国失去信任。由于成本低,发起国倾向于将制裁作为首选政策工具,频繁用于处理双边关系中的政治、经济或安全争端。这将加剧目标国疑虑,即便目标国满足发起国的要求,也担心发起国继续维持制裁,或不断增加新的要求。这种不确定性削弱了制裁的信号效果,目标国无法确认通过妥协能否换取预期的结果。

其二,寻租行为会放大“让步也不会带来回报”这一负面信号,从而进一步加剧保证困境。目标国担心在满足美国要求的情况下,后者仍出于制裁寻租目的维持制裁。美国政府和企业在制裁中的寻租行为是影响美国承诺可信度的重要因素。寻租是指发起国或目标国政府从制裁中获得的直接经

① James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3, 1994, pp. 577-592

② Elizabeth S. Rogers, “Using Economic Sanctions to Control Regional Conflicts,” *Security Studies*, Vol. 5, No. 4, 1996, pp. 43-72.

济利益或间接政治利益(如政治支持)。^①但发起国,尤其是像美国这样的经济大国,其决策者也同样高度关注制裁带来的“租金”。例如,美国政府可能通过制裁引导企业占领目标国的市场,或通过显示强硬立场获取国内选民的支持。这一现实表明,即使目标国作出实质性让步,美国也可能由于寻租动机而维持制裁状态。这种做法不仅削弱了制裁的信号作用,还使目标国更加质疑发起国解除制裁的意图与承诺的真实性。

综上,由于美国能相对低成本、低风险地执行其威胁,它发出的惩罚性威胁可信度相对较高。但同时,美国有能力在未来提出更多要求,所以它发出可信保证的难度极高。

五、案例分析

为检验研究假设,本文基于三项基本原则进行案例选择:一是所选案例应是理论上最难通过检验的案例,即选择“最小可能”关键案例;二是所选案例能够尽可能多地排除其他变量的干扰;三是囊括初级制裁和次级制裁等不同制裁类型,制裁对象涵盖盟友和对手,以提高理论的解释力。基于以上原则,本文选取了美国就西伯利亚天然气管道、“北溪2号”项目和伊核问题三次制裁案例。总体看来,本文选取的三个案例能排除由制裁相关行为体、议题差异过大等因素造成的干扰。

首先,美国针对西伯利亚天然气管道问题对欧洲盟国实施制裁是“最小可能案例”。这一案例将有助于探究威胁可信度、要求的大小以及保证可信度之间的相互关系,并解释保证困境是如何形成和升级的。“最小可能案例”指的是那些最难以验证的情境,然而一旦验证成功,它能够显著提高因果机制的信度和效度。^②西伯利亚天然气管道制裁是美国对其欧洲盟国实施的重要制裁案例。在这一过程中,威胁和要求已经显现,而根据传统制裁

^① 现有研究主要讨论目标国的寻租行为。William H. Kaempfer and Anton D. Lowenberg, “Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective,” *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1, 1999, pp. 37-58.

^② 约翰·吉尔林著、黄海涛等译:《案例研究:原理与实践》,重庆大学出版社2017年版,第86页。

理论,这样的制裁本应避免。然而,缺乏可信的保证导致制裁的发起和逐步升级,尽管这一案例的验证难度较高,但其结果对本研究至关重要,尤其是在验证威胁可信度、要求大小以及这些因素如何影响保证可信度之间的关系时,具有重要意义。

其次,“北溪2号”制裁案与上一案例涉及的议题相似,目标国范围大体相同,能够作为上一案例的补充和延续,进一步验证研究假设的解释力。值得注意的是,相较于案例1,本案例着重讨论了低制裁成本(制裁过程中的寻租)与保证可信度的关系,对假设3的证明起到了重要作用。

最后,本文通过对美国在伊核问题上对欧洲国家和伊朗实施制裁的分析,进一步探讨了制裁过程中美国保证的可信度变化。通过跟踪案例,发现美国的保证呈现出“从不可信到可信,再从可信到不可信”的三阶段变化。本文将深入分析每个阶段的关键因素,并探讨这些变化背后的原因,从而揭示美国在制裁中的保证难题产生的根源。本文所选的三个案例既包括初级制裁案例,也涵盖次级制裁案例,制裁对象既包括盟友,也涵盖对手,旨在验证理论的广泛适用性和解释力。

(一) 案例1: 西伯利亚天然气管道制裁案

西伯利亚天然气管道制裁案的起因是1981年波兰危机。美国将波兰危机视为苏联干涉波兰内政、遏制民主化浪潮的体现,试图通过制裁措施向苏联施压。美国的制裁旨在阻止西欧企业向苏联提供铺设天然气管道所需的技术、设备和贷款,从而切断苏联获取外部资源的渠道。参与西伯利亚管道建设并含有美国技术的欧洲公司成为主要制裁对象。美国企业在这一制裁中受到的影响相对较小,部分原因在于美国经济对苏联市场的依赖程度较低。西欧国家在西伯利亚管道项目中的投入规模庞大,制裁导致了巨大的直接经济损失。同时,里根政府虽然因波兰危机暂停了与苏联的新粮食协议谈判,但并未停止旧协议下的粮食贸易。^①这一双重标准引发了西欧国家的强烈不满,他们认为美国制裁的实质意图是切断欧洲与苏联的天然气管道贸易。

^① Lisa Martin, *Coercive Cooperation, Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton: Princeton University Press, 1993, p. 211.

易,从而削弱西欧企业在东西方贸易中的竞争力。^① 美国通过天然气管道制裁的表面目标是惩罚苏联,但更深层次的战略目标是遏制西欧与苏联日益加深的经济合作,以避免美国在跨大西洋联盟中的主导地位被削弱。然而,这些措施客观上使西欧盟友成为直接制裁的主要对象,导致美欧关系在冷战背景下出现裂痕。

美国作出保证承诺主要可分为双边行为和多边行为两种形式。1982 年年初,美国副国务卿詹姆斯·巴克利(James Buckley)与欧洲各国代表就制裁合作展开谈判,虽然在管道建设技术限制等方面取得了一定进展,但未能达成最终和解。^② 在同年 6 月的凡尔赛峰会上,美国国务卿黑格提出了一项和解方案:美国承诺不阻碍西欧国家参与管道建设,并提供经济援助以稳定法郎汇率,作为交换,法国和其他西欧国家将限制向苏联提供贷款和贸易优惠。然而,这一方案因美国国内保守派的反对未能获得通过,导致峰会协议流于形式,未能实质执行。^③ 特别是在 1982 年 6 月美国实施第二轮制裁后,美国采取了安抚欧洲盟友的策略,表达了温和态度,^④并暂缓了部分经济制裁,以换取欧洲国家的合作。^⑤ 然而,这种策略并未消除西欧国家的不满,西欧企业在经济利益与国家主权上的顾虑进一步加深。早在 1981 年 7 月的渥太华经济峰会上,美国便向欧洲国家表明了其制裁的目标和手段,强调与苏联贸易将增强苏联的军事能力,因此希望通过贸易限制,迫使苏联在政治上作出让步。^⑥ 随

① David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2020, p. 278.

② Antony J. Blinken, *Ally versus Ally: America, Europe, and the Siberian Pipeline Crisis*, New York: Praeger, 1987, p. 99.

③ Antony J. Blinken, *Ally versus Ally: America, Europe, and the Siberian Pipeline Crisis*, pp. 100-101.

④ Flora Lewis, "FRANCE DEFIES BAN BY U. S. ON SUPPLIES FOR SOVIET PIPELINE," *The New York Times*, July 23, 1982, <https://www.nytimes.com/1982/07/23/world/france-defies-ban-by-us-on-supplies-for-soviet-pipeline.html>, 访问时间:2023 年 10 月 9 日。

⑤ Joseph Roussel, "The Pipeline Revisited," *Government and Opposition*, Vol. 21, No. 2, 1986, pp. 218-230.

⑥ Antony J. Blinken, *Ally versus ally: America, Europe, and the Siberian pipeline crisis*, p. 99.

后,美国通过巴黎统筹委员会(COCOM)、经济合作与发展组织(OECD)以及北约组织(NATO)等多边渠道,与欧洲盟友展开谈判,试图争取他们对制裁政策的理解与支持。^①在制裁中,美国提出的要求过高,同时未能明确制裁目标,也无法就解除制裁的条件作出可信保证。这种“威胁、要求和保证”三者之间的失衡,最终导致欧洲盟友选择抵制美国的制裁政策,进一步加剧了美欧间的分歧。

制裁威胁的不明确性主要体现为目标定义模糊,并伴随政策执行过程中的不断转变与扩展。波兰实施戒严令后,美国开始对苏联的天然气管道项目实施制裁。时任总统罗纳德·里根提出了双重目标:象征性目标——“为那些被禁止发声的人说话”,以及工具性目标——通过经济压力迫使苏联和波兰结束戒严令。^②然而,到1981年11月,美国助理国防部长理查德·珀尔(Richard N. Perle)在国会听证会上指出,制裁已超越了波兰戒严令的范畴。他认为,苏联天然气管道项目不仅会加剧来自苏联的安全威胁,还可能促成苏联与欧洲的经济结盟,从而削弱美国在冷战格局中的遏制与威慑政策。^③到1982年秋天,随着波兰局势趋于缓和,制裁与阻止苏联干预波兰之间的联系逐渐模糊。^④美国继续维持对天然气管道项目的制裁,失去了原有的合理性。西欧国家对此反应强烈,法国和德国等国家公开反对美国的制裁措施,认为美国强迫欧洲遵守制裁并非出于安全考量,而是为了维护自身的经济霸权地位。^⑤实际上,美国试图通过制裁阻止苏欧经济合作的深化,以确保美国对欧洲的控制力。然而,制裁目标的不断扩展与不明确性导致盟友的不满,进一步加剧了美欧之间的战略分歧。

在管道制裁过程中,美国提出的制裁要求过高,导致盟友对美国的保证

① Antony J. Blinken, *Ally versus ally: America, Europe, and the Siberian pipeline crisis*, p. 99.

② Bruce W. Jentleson, *Pipeline Politics: The Complex Political Economy of East-West Energy Trade*, New York: Cornell University Press, 1986, p. 193.

③ Ibid.

④ 苏联并未对波兰采取军事干预手段,参见 David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 301.

⑤ David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, p. 278.

性承诺产生质疑。例如,美国要求欧洲企业严格遵守技术出口和贸易管制,这引发了盟友的不满,严重削弱了美国政策的可信度。最初,美国政府宣布制裁不适用于境外企业,国务卿亚历山大·黑格(Alexander Haig)公开声明制裁不具追溯效力。然而,商务部随后发布补充解释,称制裁具有追溯效力。^① 这种政策的反复加剧了美欧之间的信任危机。此外,美国政府内部关于制裁实施方式的分歧也十分明显。国防部长温伯格(Caspar Weinberger)主张对苏联采取单边强硬制裁,以展示美国的强势姿态。而国务卿黑格则强调联合盟友,通过多边合作实现对苏经济施压。^② 这种分歧反映了美国在安全利益与盟友关系维护之间的矛盾。1982年6月18日,在国家安全顾问威廉·克拉克和防长温伯格的建议下,里根总统宣布第二轮制裁,将范围扩大至西欧企业,尽管国务院和商务部对此持反对立场。^③ 这一决策引发了西欧盟友的强烈抗议,西欧国家普遍认为美国是在将遏制苏联的成本强加于欧洲,进一步加深了美欧之间的分歧。美国政府在制裁政策上的前后矛盾、“食言”行为以及对西欧企业提出的严苛要求,显著加剧了制裁解除条件的不确定性,损害了美国保证性承诺的可信度。

美国政府在制裁要求与解除条件上未能与本国民众和企业达成共识,进一步削弱了保证的可信度。美国国内对制裁政策的支持者和反对者势均力敌:支持者大多基于国家安全与遏制苏联的战略考量,而反对者则担忧制裁对经济与就业的负面影响。^④ 最终,这种内部经济与政治矛盾加剧了美国制裁解除条件的不确定性,使得政策执行缺乏一致性,也削弱了其保证可信度。

美国通过减少自身的制裁威胁成本,加剧了西欧国家对其制裁目标和

① George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, New York: State University of New York, 1999, p. 91.

② George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, p. 84.

③ 国务卿黑格也在里根决定扩大制裁范围后一周内辞去职务,参见 Bruce W. Jentleson, *Pipeline Politics: The Complex Political Economy of East-West Energy Trade*, New York: Cornell University Press, 1986, p. 207.

④ Bruce W. Jentleson, *Pipeline Politics: The Complex Political Economy of East-West Energy Trade*, p. 202.

解除条件的质疑。相较于西欧企业,美国企业在苏联市场的份额较低,因此经济制裁对美国的直接代价较小,而对欧洲盟友却造成了显著的经济困难。苏联的天然气管道项目对西欧国家至关重要,不仅涉及能源供应安全,还与其长期经济发展利益密切相关。与此同时,美国在制裁期间采取了规避自身经济成本的行为,进一步降低了其政策的可信度。在第二轮制裁期间,美国政府仍与苏联签署了2300万吨谷物贸易合同,这一行为引发了西欧国家的强烈批评,指责美国在执行制裁时采取“双重标准”。^①

此外,美国要求日本政府阻止小松公司(Komatsu Ltd.)向苏联出口机械产品,但同时却为本国企业——卡特彼勒公司(Caterpillar Inc.)发放了同类产品的对苏出口许可证。^② 这一明显的自利行为暴露了美国制裁政策的“虚伪”。美国宣称通过制裁减少苏联的外汇收入,然而其在不同贸易领域的“选择性执行”表明,这一政策并非完全出于纯粹的战略目标,而是受到国内政治压力与经济利益的驱动。这种做法进一步削弱了美国制裁政策的合理性,使西欧国家对美国的真实意图产生更深的质疑,并加剧了美欧之间的分歧。

美国提出的严苛制裁要求,增加了西欧国家政府面临的国内政治压力,使其进一步质疑美国保证性承诺的可信度。美国通过切断关键技术供应和限制市场准入等手段,对欧洲企业的经营造成直接冲击,进而影响了欧洲国家的税收和就业稳定。第一轮制裁的管制范围相对有限,仅适用于“从美国出口至外国且含有受管制美国技术的产品”,并未直接针对在美国境外经营的公司。^③ 然而,美国商务部随后宣布制裁具有追溯效力,导致通用电气公司、卡特彼勒公司等美国企业被迫中止与西伯利亚天然气管道项目相关的合同。^④

① George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, p. 98.

② Theodore H. Moran, “The Globalization of America’s Defense Industries: Managing the Threat of Foreign Dependence,” *International Security*, Vol. 15, No. 1, 1990, pp. 57-99.

③ Timothy Kelly, *The British Computer Industry: Crisis and Development*, London: Routledge, 2018, pp. 216-217.

④ George E. Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy*, pp. 91-94.

这一决定严重影响了法国阿尔斯通-大西洋公司(Alsthom Atlantique)和英国约翰布朗公司(John Brown & Company, Ltd.)等欧洲企业,造成项目停滞和巨额经济损失。第二轮制裁实施后,美国以限制市场准入为手段,试图迫使欧洲企业配合制裁政策。这一强硬做法引发了西欧盟友的强烈反对。

过于苛刻的制裁要求加重了西欧国家的国内观众成本,具体表现为失业率上升和竞选压力加剧。例如,压缩机制造商通用电力公司——德律风根(AEG-Telefunken)预计,天然气管道合同将新增至少 20000~25000 个工作岗位,^①这对于稳定就业和促进经济复苏具有重要意义。然而,制裁使得西欧企业面临巨额经济损失,特别是在与管道项目密切相关的工业地区,失业率逐步攀升,社会经济不稳定性日益加剧。随着大选临近,西欧各国政府在制裁问题上的决策变得尤为敏感,任何政策选择都可能引发国内民众的不满,威胁政权稳定。此外,候选人对制裁立场的表态成为选举议题,进一步加大了西欧政府在国内的政治压力。因此,西欧国家面临的国内政治和经济压力,反而增强了其抵制制裁的意愿,要求美国提供更具可信度的保证性承诺。然而,美国并不愿意通过放宽贸易限制或开放国内市场来弥补西欧企业因制裁所遭受的经济损失,这进一步加剧了盟友对美国政策的不满与质疑。

美国在天然气管道制裁中暴露出政策制定与执行的碎片化问题。美国国务院、商务部和国家安全委员会等机构间分歧严重,缺乏统一的协调机制,导致制裁目标模糊、政策内容不一致。此外,管制清单冗长、类别界定模糊、项目定义不清晰,这些问题进一步加剧了盟友对美国政策的不信任。^②总体来看,美国凭借其在经济与安全领域的结构性优势,过度侧重威胁与要求,而忽视提供可信的保证,进一步加剧了经济制裁中的保证困境。在谈判过程中,美国的威胁与制裁要求未能取得预期效果。欧洲国家并未按照“威

① John Tagliabue, “Bonn Needs the Business Even More Than Gas,” *The New York Times*, August 16, 1981, <https://www.nytimes.com/1981/08/16/weekinreview/bonn-needs-the-business-even-more-than-the-gas.html>, 访问时间: 2024 年 5 月 30 日。

② Michael Mastanduno, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, 1992, Ithaca: Cornell University Press, pp. 243-251.

胁可信度”为中心理论所设想的路径作出让步,而是选择了抵抗政策,导致双方在制裁问题上陷入僵局。综上,威胁成本过低、制裁目标模糊且要求过高,均削弱了美国在制裁谈判中的保证可信度。

(二) 案例 2: “北溪 2 号”天然气管道制裁案

以威胁欧洲能源安全和地缘政治稳定为由,美国通过《以制裁反击美国敌人法案》(CAATSA)和《2019 年保护欧洲能源安全法案》(Protecting Europe's Energy Security Act of 2019, 2020, PEESA)等多部法律对参与“北溪 2 号”建设的欧洲企业实施制裁。^① 尽管受到制裁压力,“北溪 2 号”管道最终于 2021 年 9 月竣工,但在 2022 年 9 月遭遇不明原因的严重损毁。截至目前,美国仍未正式宣布解除相关制裁,制裁僵局持续影响美欧及俄欧关系。^②

在此次制裁中,美国主要通过明确制裁目标和制定解除制裁路线图等方式作出保证性承诺。2021 年 5 月,美国宣布对“北溪 2 号”财团及其首席执行官马蒂亚斯·沃尼格(Matthias Warnig)实施制裁豁免,理由是此举符合美国在欧洲能源安全方面的长期承诺,同时有助于修复与德国及其他北约盟国的外交关系。^③ 同年 7 月,美国在与德国的双边谈判中调整了此前强硬的反对立场,宣布接受“北溪 2 号”项目的既成事实,并要求德国承诺加强

① “北溪 2 号”是连接俄罗斯和德国、横穿波罗的海的海底天然气管道项目,旨在为欧洲提供更多天然气供应。PEESA 来源于《2020 财年国防授权法案》(National Defense Authorization Act, NDAA)的第 7503(d)条,参见“Fact Sheet on U. S. Opposition to Nord Stream 2,” United States Department of State, December 27, 2019, <https://2017-2021.state.gov/fact-sheet-on-u-s-opposition-to-nord-stream-2/>, 访问时间: 2024 年 5 月 8 日。

② 美国在 2021 年修订了 PEESA,参见 Bureau of Energy Resources, “Protecting Europe's Energy Security Act (PEESA),” United States Department of State, April 9, 2021, <https://www.state.gov/protecting-europes-energy-security-act-peesa/>, 访问时间: 2024 年 5 月 8 日。

③ Brett Forrest and Jessica Donati, “U. S. Declines to Impose Sanctions on Nord Stream Pipeline,” *Wall Street Journal*, May 19, 2021, <https://www.wsj.com/articles/biden-administration-declines-to-impose-sanctions-on-nord-stream-2-pipeline-11621453630>, 访问时间: 2024 年 6 月 12 日。

对欧盟天然气供应安全的保障。^①7月21日,美德双方联合发布了《支持乌克兰、欧洲能源安全和气候目标的联合声明》。声明中强调,拜登政府将重建跨大西洋盟友关系作为优先事项,并表明美国有意调整针对“北溪2号”项目的制裁措施。这一协议体现了美国在作出保证性承诺方面的立场与态度。

美国在“北溪2号”的制裁过程中吸取了20世纪80年代波兰危机后西伯利亚管道制裁案的经验教训,在威胁欧洲国家的同时,多次作出保证来缓和对抗性。美国尤其注重吸取在西伯利亚天然气管道制裁中暴露的目标定义模糊、政策制定与执行的碎片化问题。美国在“北溪2号”问题上更注重与欧洲国家的谈判,而非直接实施制裁。美国通过发表单边声明和签订双边协议等方式,试图让欧洲国家相信其要求合理,并传递非攻击性的意图,从而促使其顺从。尽管美国吸取了相关经验教训,但其保证的可信度依然受到制裁要求过高及寻租行为的限制,导致胁迫欧洲国家的努力未能成功,制裁最终陷入僵局。

美国对“北溪2号”的制裁要求过高,不仅显著增加了欧洲盟友在制裁执行中的经济和政治成本,也削弱了其自身承诺的可信度。美国提出的停止天然气管道建设作为解除制裁的条件,被欧洲国家广泛认为过于苛刻且难以实现,尤其是对能源供应依赖天然气进口的国家而言。以德国为首的欧洲国家认为,“北溪2号”的运行不会显著加剧俄罗斯的能源胁迫,反而有助于保障欧洲能源供应的多样性。德国的这一立场基于以下事实:欧洲已经逐步减少对俄罗斯天然气的依赖,俄罗斯占欧盟天然气进口市场的份额从1990年的75%下降至2018年的37%。^②即便“北溪2号”投入使用,这一趋

① 2021年7月15日,默克尔赴美与拜登会晤,就俄乌天然气过境协议的延长、德国为中东欧12国的三海倡议提供资金支持等问题发表联合声明。德国外长随后表示,德美两国就“北溪2号”问题找到了“建设性的解决办法”。Federal Foreign Office, “Joint Statement of the US and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and Our Climate Goals,” German Federal Foreign Office, July 21, 2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-usa-and-germany/2472084>, 访问时间:2024年5月9日。

② Eugene Rumer, “Opposition to Nord Stream 2 Makes No Sense for America or Europe,” Carnegie Endowment for International Peace, August 12, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/08/12/opposition-to-nord-stream-2-makes-no-sense-for-america-or-europe-pub-77038>, 访问时间:2024年5月9日。

势也难以逆转,因为欧洲在天然气供应方面的替代性选择持续增加,包括扩大液化天然气(LNG)进口和提升可再生能源比例。

此外,欧盟通过一系列政策措施进一步削弱了俄罗斯在欧洲能源市场的地位。例如,第三次能源改革方案致力于建立一个统一、透明的欧洲能源市场,并减少对单一供应商的依赖。^① 该改革通过分离能源基础设施运营权、促进市场竞争以及多样化进口来源,增强了欧洲在能源供应中的韧性。这些措施使俄罗斯对欧洲能源市场的影响力显著降低,为欧洲在“北溪2号”问题上采取更加独立的立场提供了支撑。总体而言,欧洲国家的立场反映了在能源安全 and 经济利益之间寻求平衡的战略选择,而美国过高的制裁要求则未能与欧洲的实际需求相契合,进一步削弱了其保证可信度。

与美国在制裁威胁中面临的低成本形成鲜明对比的是,欧洲国家需要承担极高观众成本。这些压力主要来源于民众和企业对制裁的经济后果的不满,例如能源价格上涨和就业机会的流失。这种不对称的成本分配进一步削弱了美国保证性承诺的可信度,特别是在美国过去的政策中,其承诺经常因战略调整而缺乏持续性。此外,“北溪2号”项目对欧洲经济的潜在收益也令其难以轻易放弃。

据估算,该项目每年可为欧盟带来近100亿欧元的经济收益,并创造多达7万个直接或间接的就业岗位。^② 这一事实进一步加大了欧洲国家在“北溪2号”问题上的政治和经济权衡难度。而中止项目则将对荷兰皇家壳牌集团(Royal Dutch Shell plc)、道达尔能源公司(TotalEnergies SE)、奥地利石油天然气集团股份公司(Österreichische Mineralölverwaltung Aktiengesellschaft, OMVAG)和雷索普尔公司(Repsol S. A.)等大型欧洲能源企业造成巨额损

① 富景筠:《商业理念还是地缘政治?——欧美在欧洲对俄天然气进口依赖上的分歧根源及其影响》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第124—143页。

② 德国、荷兰与芬兰都是从“北溪2号”带来的总产值收益获利最高的国家,其中德国占比38.73%、荷兰占比24.02%、芬兰占比9.02%,其他欧洲国家占比总和为28.23%(其中瑞典6.39%、英国5.89%、奥地利5.36%、丹麦2.90%,比利时2.51%、意大利2.38%,其他欧盟国家2.80%),参见Michael Kruse, “Nord Stream 2 Economic Impact on Europe,” Arthur D. Little, May 20, 2019, <https://www.adlittle.com/en/insights/report/nord-stream-2-economic-impact-europe>, 访问时间:2024年5月31日。

失。^① 正常运作的“北溪 2 号”项目能为欧洲各国提供丰富就业岗位,其中德国获得约 24040 个工作岗位,占比 33.89%;荷兰获得约 11990 个工作岗位,占比 16.90%;瑞士获得约 11700 个工作岗位,占比 16.49%;英国获得约 4710 个工作岗位,占比 6.64%;芬兰获得约 4510 个工作岗位,占比 6.35%。而其他欧洲国家共获得约 14000 个工作岗位,占比 19.73%。^②

为取得国内选民的政治支持,各国领导人公开反对制裁。但美国不断要求欧盟叫停“北溪 2 号”,并以“美欧安全关系”胁迫欧盟,引发欧洲政商两界的强烈不满。^③ 德国外长海科·马斯(Heiko Mass)公开指责美国对欧洲能源政策的干涉;^④ 欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)也对美国的制裁提出批评,认为这对合规的欧洲企业构成了威胁。^⑤ 欧洲政商界开始质疑美欧关系的公平性和长期合作基础。许多欧洲领导人认为,美国过于强调自身利益,忽视了跨大西洋合作的信任基础。这种不平衡的关系动摇了美欧之间长期合作的政治和经济基础。在此背景下,美国若希望继续推动制裁目标的实现,需在目标设定和制裁结束条件上采取更清晰、明确的表态,以降低欧洲国家的让步成本,并修复因制裁分歧导致的跨大西洋关系裂痕。

① 法国道达尔公司在俄罗斯亚马尔 LNG 项目中持股 50%,参见 Patrick Wintour and Jennifer Rankin, “EU Tells Iran It Will Try to Protect Firms from US Sanctions,” *The Guardian*, May 15, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/15/eu-tells-iran-it-will-try-to-protect-firms-from-us-sanctions>, 访问时间:2024 年 6 月 6 日。

② Michael Kruse, “Nord Stream 2 Economic Impact on Europe,” Arthur D. Little, May 20, 2019, <https://www.adlittle.com/en/insights/report/nord-stream-2-economic-impact-europe>, 访问时间:2024 年 5 月 31 日。

③ 董一凡:《欧俄能源合作中的大国博弈》,载《国际问题研究》,2020 年第 1 期,第 89—107 页。

④ German Federal Foreign Office, “Statement by Foreign Minister Heiko Maas on the US Announcement on Plans to Tighten Guidance on CAATSA,” German Federal Foreign Office, July 16, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-caatsa/2368756>, 访问时间:2024 年 5 月 10 日。

⑤ RFE/RL, “European Commission President Criticizes U. S. Nord Stream Sanctions,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, December 27, 2019, <https://www.rferl.org/a/european-commission-president-criticizes-u-s-sanctions-on-nord-stream/30347898.html>, 访问时间:2024 年 5 月 10 日。

美国利用制裁作为经济寻租的工具进一步降低了其保证性承诺的可信度。欧洲国家担心,即使满足了美国的制裁要求,美国可能仍会基于自身利益维持制裁。美国对“北溪2号”的制裁既为其天然气出口企业提供了扩大市场份额的机会,又显著提升了国内能源部门的经济收益。这些潜在的经济利益,使美国在制裁问题上的保证性承诺的可信度受到削弱。作为全球主要天然气生产和出口国之一,美国长期以来试图增强在欧盟能源市场中的竞争力。通过制裁“北溪2号”,美国不仅能够限制俄罗斯在欧洲能源市场的主导地位,还能促进自身液化天然气(LNG)出口的增长。^① 据统计,近年来美国 LNG 出口到欧洲的份额显著增加,制裁“北溪2号”显然有助于进一步巩固这一趋势。俄罗斯一直是美国在欧洲能源市场的主要竞争对手,其天然气出口在欧盟市场长期占据较高份额。^②

此外,2019年正值美国大选年前夕,传统能源行业在特朗普政府的政策中占据重要地位。该行业不仅是特朗普总统的重要选民基础,也是共和党获胜联盟的核心组成部分。据统计,传统能源行业为美国提供了数百万就业岗位,其经济贡献约占 GDP 的 8%。^③ 对“北溪2号”的制裁,直接回应了传统能源企业的利益诉求,进一步巩固了共和党在这一选区的支持基础。由于制裁“北溪2号”带来的经济和政治收益远高于其成本,欧洲国家普遍对美国在制裁问题上的承诺持怀疑态度。欧洲国家担心,美国可能以制裁为工具为自身谋取经济利益,而非真正维护欧洲的能源安全。这种矛盾进一步加剧了跨大西洋关系中的不信任。

综上所述,美国制裁威胁成本过低加上停止“北溪2号”建设这一过于苛刻的制裁要求降低了保证性承诺可信度。美国在“北溪2号”事件中,虽然吸取了之前天然气管道案的教训,作出了较为明确的关于制裁解除条件的规

① 美国的液化天然气出口量在 2010—2019 年期间增加了 31.7 倍,达到了 475 亿立方米,参见 Jorge Morales Pedraza, “The Consequences of the US Sanctions Policy Implementation: The Nord Stream 2 Gas Pipeline Case,” *World Economy*, Vol. 1, 2021, pp. 1-15.

② 董一凡:《欧俄能源合作中的大国博弈》,第 89—107 页。

③ Department of Energy, “2024 U. S. Energy & Employment Jobs Report (USEER),” USSER, October 1, 2024, https://www.energy.gov/sites/default/files/2024-10/USEER%202024_COMPLETE_1002.pdf, 访问时间:2024 年 12 月 20 日。

定,但目标国高昂的国内观众成本和发起国丰厚的寻租收益仍严重限制了保证性承诺的可信度。

(三) 案例 3: 伊朗核制裁案

伊朗核制裁案的起因主要是美国对伊朗核计划可能用于核武器研发的疑虑。但美国对伊朗的制裁目标不仅限于遏制伊朗的核计划,还包括限制其地区扩张及军事影响力、打击恐怖主义、推动人权改善,甚至推翻伊朗的政权。作为制裁的核心对象,伊朗受到初级制裁。与此同时,与伊朗开展经济活动的欧盟及其成员国企业成为次级制裁对象。经过多轮制裁和谈判,2015 年美国与伊朗及其他“P5+1”国家共同签署《联合全面行动计划》(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)。协议规定,伊朗限制核活动并接受国际原子能机构(IAEA)的严格核查,作为交换,国际社会逐步解除对其部分制裁。然而,2018 年,美国单方面退出 JCPOA 并恢复全面制裁,导致核争议和制裁问题持续至今,地区局势再度紧张。

1. 美国保证性承诺可信度的变化过程

美国在实施经济制裁时,通过多边机制发出保证性承诺,在一定时期内实现了威胁、要求和保证之间的相对平衡。这种平衡一度促使欧盟和伊朗作出政治让步。

在制裁的第一阶段,美国于布什政府时期(2001—2009 年)奉行单边主义与强硬政策,试图通过孤立伊朗、实施经济制裁以及军事威胁来遏制其核计划发展。布什政府时期对伊朗采取了强硬威胁策略,提出了高标准的要求,但却缺乏相应的保证。

在制裁的第二阶段,奥巴马政府(2009 年 1 月上任)转变了政策,更加注重对话与保证。2009 年,为应对因伊核问题导致的美欧矛盾,美国首次参与欧盟与伊朗的对话,并提出新一轮针对伊朗的援助方案。^① 这是继此前两次

^① “Iran and the European Union | The Iran Primer,” United States Institute of Peace, October 11, 2010, <https://iranprimer.usip.org/resource/iran-and-european-union>, 访问时间:2024 年 4 月 10 日。

提议未果后,^①美欧共同探索解决伊核问题的又一次努力,旨在通过外交手段缓解紧张局势并恢复合作信任。2010年7月,时任美国总统贝拉克·奥巴马决定不再将核扩散防控、打击恐怖主义和推动人权改善、政权更迭这四个目标与解除制裁捆绑在一起。试图通过解除制裁换取伊朗终止核计划。^②2010年8月,欧盟委员会通过了一项对伊朗制裁的条例,其内容与美国《全面制裁伊朗法》几乎一致。^③这一举措表明欧盟在伊朗问题上的立场出现重要转变。2015年,美国、俄罗斯、中国、法国、英国、德国与伊朗共同签署了《联合全面行动计划》,明确规定暂停对伊制裁的条件为伊朗暂停核能力建设,并接受国际原子能机构(IAEA)的核查。同年,美国暂停了部分涉及欧洲企业的次级制裁,为多边合作框架创造了更有利的条件。^④

在制裁的第三阶段,2018年,美国总统唐纳德·特朗普签署第13846号行政命令,正式宣布美国单方面退出《联合全面行动计划》。^⑤该命令标志着特朗普政府全面恢复对伊朗的经济制裁,将核扩散防控、打击恐怖主义和推动人权改善这三个目标与制裁重新捆绑,同时威胁对与伊朗有业务往来的外国企业实施次级制裁。此后,美国的次级制裁直接影响了欧盟与伊朗的合法贸易,导致美欧矛盾进一步激化。美国制裁政策对欧洲企业造成巨大经济压力,并限制了欧盟维护伊核协议的外交空间。作为回应,欧盟通过启

① 2003年,英法德三国通过“德黑兰协议”与伊朗就暂停铀浓缩活动展开谈判,但未能从根本上缓解矛盾。在协议未果的背景下,谈判范围随后扩大至包括美国、俄罗斯和中国在内的“E3+3”框架(亦称“P5+1”)。

② Government Publishing Office, “Text of H. R. 2194 (111th),” GovTrack. us, August 25, 2010, <https://www.govtrack.us/congress/bills/111/hr2194/text>, 访问时间:2024年6月6日。

③ 杜涛:《欧盟对待域外经济制裁的政策转变及其背景分析》,载《德国研究》,2012年第3期,第18—31页。

④ “May 2018 Guidance on Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran” Office of Foreign Assets Control, November 5, 2018, <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions/may-2018-guidance-on-reimposing-certain-sanctions-with-respect-to-iran>, 访问时间:2024年4月10日。

⑤ Donald Trump, “Executive Order 13846,” Office of Foreign Assets Control, August 6, 2018, <https://ofac.treasury.gov/media/30181/download?inline>, 访问时间:2024年6月6日。

动特殊结算机制(INSTEX)试图规避美元结算体系,以确保与伊朗的贸易往来不受制裁影响。特朗普政府的“食言”行为导致欧盟对制裁的抵抗也进一步升级。

在美国对伊朗制裁的第一阶段,即布什政府时期,美国主要依赖经济制裁和军事威胁等强硬政策手段,以同时实现其野心勃勃的多个目标。布什政府强烈主张,制裁应当同时实现核扩散防控、打击恐怖主义以及推动人权改善和政权更迭这四个目标。这一立场被批评为要求过高且缺乏执行的可操作性。这些政策设定了过高的目标和严苛的要求,却未提供任何明确的保证,使伊朗无法确信惩罚是否仅仅是针对“违规”行为的条件反应。同时,这也加剧了伊朗对美国未来可能提出更多、更高要求的担忧。布什的这一单边主义强硬政策引发美国国内异常激烈的关于制裁目标的争论,主要集中在核扩散、恐怖主义和人权议题的优先级问题上。^①

在第二阶段,美国提出了适度要求,明确提出以伊朗暂停核能力建设作为解除制裁条件。尽管面临更高的经济损失,欧盟仍在2010年6月宣布对伊朗实施新一轮制裁,积极配合美国对伊朗施压。联合国通过第1929号决议,宣布对伊朗实施进一步制裁,并对欧盟在伊朗核问题上的外交领导作用表示肯定。^②最终,经济制裁成功实现了核扩散防控的预期目标。2015年,美国、俄罗斯、中国、法国、英国、德国与伊朗共同签署了《联合全面行动计划》。

在第三阶段,在特朗普宣布退出JCPOA后,美国制裁的重启导致欧洲企业面临巨额损失。这些损失还通过税收、就业等路径传导至各国社会层面,成为各国政府关切的重要观众成本。在经济领域,JCPOA签署后欧盟与伊朗的经贸关系迅速攀升,一跃成为伊朗的第二大贸易伙伴。2016—2017年欧盟对伊朗出口增长31.5%,进口增长83.9%,其中德国对伊出口

① 大部分民主党主张,制裁的首要目标是降低近期爆发核危机的可能性,通过减少伊朗核威胁,逐步建立对伊朗核计划的透明性。这一观点认为,将核问题与其他议题分开处理更有助于为后续与伊朗和欧洲进行广泛谈判提供可信保证,参见 Richard Nephew, “The Hard Part: The Art of Sanctions Relief,” *The Washington Quarterly*, Vol. 41, No. 2, 2018, pp. 63-77.

② United Nations Security Council S/RES/1929 (2010), June 9, 2010, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n10/396/78/pdf/n1039678.pdf>, 访问时间:2024年10月10日。

(2016—2017年)增长42.3%,法国对伊出口(2015—2017年)增长166.9%。^①同时,空中客车公司(Airbus SE)、道达尔能源公司(TotalEnergies SE)、标致公司(Peugeot S. A.)和意大利国家铁路公司(Ferrovie dello Stato Italiane S. p. A.)等知名欧洲企业宣布将与伊朗合作。^②

与欧洲企业形成对比的是,尽管JCPOA的签署在法律上为美国企业提供了与伊朗建立经济联系的机会,但美国与伊朗的经贸关系并未显著改善,美国企业对伊朗市场的参与仍然有限。JCPOA在美国国内,特别是在共和党主导的国会中,缺乏广泛支持。^③美国企业由于担忧政策的不确定性以及制裁可能重新启动的风险,始终对与伊朗建立长期经济联系持谨慎态度。美国单方面退出《联合全面行动计划》及随后重启制裁的行为,虽然在短期内未给美国带来明显的经济成本,却显著削弱了其在经济制裁中的保证性承诺可信度。

难民问题加剧了欧盟在制裁中面临的经济和社会成本困境,使欧盟愈发认识到美国对伊朗解除制裁条件的严苛性。截至2022年底,伊朗接纳了超过340万来自阿富汗等国的难民,成为世界上第二大难民收容国。^④如果伊朗这一“难民蓄水池”因经济制裁遭受重创,将可能促使更多难民通过非法途径涌入欧洲。根据预测,到2024年,将有超过100万难民前往欧洲国家寻求庇护。^⑤大量难民涌入将使欧洲社会机构不堪重负,导致局势动荡并加剧政治不稳定。在难民问题带来的国内社会压力下,欧洲国家更倾向于通过对伊朗作出妥协(如缓和制裁条件)来减少难民流入。在经济和领土主权面临挑

① 吕蕊、赵建明:《欧美关系视角下的伊朗核问题——基于2016年以来欧美伊核政策的比较分析》,载《欧洲研究》,2019年第1期,第22—44页。

② Patrick Wintour and Jennifer Rankin, “EU Tells Iran It Will Try to Protect Firms from US Sanctions,” *The Guardian*, May 15, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/15/eu-tells-iran-it-will-try-to-protect-firms-from-us-sanctions>, 访问时间:2024年6月6日。

③ Michael-David Mangini, “The Economic Coercion Trilemma,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 68, No. 6, 2024, pp. 1226-1251.

④ “Iran Becomes the Second Largest Refugee Hosting Country as Forced Displacement Hits New Record High Globally,” UNHCR Iran, June 14, 2023, <https://www.unhcr.org/ir/2023/06/14/iran-becomes-the-second-largest-refugee-hosting-country-as-forced-displacement-hits-new-record-high-globally/>, 访问时间:2024年6月12日。

⑤ Ibid.

战时,高昂的观众成本使欧盟更倾向于通过主动接触政策化解问题,而非诉诸经济制裁或武力。在此背景下,欧洲进一步认为,美国设定的终止对伊制裁条件过于严苛,难以实现。

2.《联合全面行动计划》所提供的保证及其可信度丧失

与此前美国实施的《伊朗与利比亚制裁法案》(Iran and Libya Sanctions Act of 1996, ILSA)(这些制裁目标过于宽泛,要求过于苛刻,甚至涵盖促进人权和推动政权更迭等内容)^①等法案不同,《联合全面行动计划》将核不扩散明确限定为解除制裁的条件,并提供相关具有约束力的保证,是促使伊朗决定让步的关键因素。

《联合全面行动计划》通过具体条款来提供可信保证。可信的保证进一步成为消除伊朗疑虑并促使其让步的关键因素。具体要求包括:伊朗卸载三分之二的离心机,将铀浓缩度限制在 3.67%,运出几乎所有浓缩铀,并修改阿拉克反应堆的核设计。^② 该计划保证内容明确:明确提出以伊朗暂停核能力建设作为解除制裁的核心条件;解除制裁与核问题挂钩,将核不扩散与弹道导弹开发、支持恐怖主义及侵犯人权等问题分开;允许伊朗解冻 70 亿美元的资产;放松对伊朗中央银行及其他关键金融机构的限制;不寻求改变伊朗的政权,旨在以核不扩散为中心的对话;通过阶段性验证核查,逐步解除制裁,避免伊朗因未能获得相应回报而退出协议;通过国际原子能机构(IAEA)的严格核查机制,确保解除制裁的依据透明且可信;因其他理由重新实施相同制裁将构成违反协议的行为。^③ 该计划体现了美国通过具体措

① Benjamin A. Gilman, “H. R. 3107,” 104th Congress, May 8, 1996, <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/3107>, 访问时间:2024年4月3日。

② “Joint Comprehensive Plan of Action [JCPOA],” U. S. Department of State, July 14, 2015, <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jcpoa/>, 访问时间:2024年12月23日。

③ 消除伊朗疑虑的保证还主要包括:解除对伊朗石油出口的限制,允许其重返国际能源市场;解除对伊朗银行业的制裁,恢复与全球金融系统的联系;解除对伊朗航运、保险和贸易的限制,方便其与国际市场的正常交往;解除对伊朗汽车制造业的限制;放松对民用航空领域的限制,包括允许伊朗购买民用飞机和零部件。参见“Joint Comprehensive Plan of Action [JCPOA],” 访问时间:2024年12月23日。

施减轻伊朗恐惧的努力,并在一段时期内缓解了伊朗对苛刻要求的担忧。

但特朗普政府上台后,单方面退出《联合全面行动计划》的行为严重削弱了其解除制裁承诺的可信度。特朗普政府强硬的对伊政策以及退出 JCPOA 的决定,主要受获取国内政治支持和经济寻租需求的驱动。在特朗普的国内支持者中,持亲以色列立场的福音派是反对 JCPOA 的主要力量。他们对以色列安全的高度关注使得这一协议备受批评。例如,拥有 800 多万成员的以色列基督教联合会(CUFI)称 JCPOA 为“史上最糟糕的协议”,认为其威胁了美国、以色列及全球安全,这一观点与特朗普的退出理由高度一致。^① 此外,在可观的经济寻租收益驱动下,特朗普对伊朗的政策立场变得愈发强硬,进一步增加了对伊施压的力度。受此影响,美国对伊朗制裁的目标逐渐扩展到核问题之外,解除条件也变得更加苛刻。特朗普要求修改 JCPOA 条款,并设置了远超核问题的制裁解除条件,包括弹道导弹、国际反恐及人权保护等多个领域。^② 在此框架下,伊朗被要求满足所有条件才能解除制裁,这使得美国的保证性承诺进一步失去了可信度。特朗普政府单方面退出 JCPOA 并重新实施制裁,是对保证承诺的直接违背。这一举动表明,即使伊朗遵守协议,发起国的国内政治变化仍可能导致保证性承诺被撤销。

六、余论：民主国家的保证更可信吗？

本文通过分析影响保证性承诺可信度的多重因素,首次将“保证难题”引入经济制裁研究,以期深化对胁迫外交机制和国际合作理论的理解。通过对西伯利亚天然气管道制裁、“北溪 2 号”和伊核问题三个案例的分析可以看出,威胁和要求的明确程度、制裁要求的高低以及制裁成本的相对差距,均是影响保证性承诺可信度的关键因素。美国在实施经济制裁时,通常发出低成本的威胁,同时提出苛刻且模糊的要求。这种策略使得其保证性承

① 凌胜利、王彦飞:《特朗普政府为何“退群”?》,载《国际政治科学》,2020年第4期,第74—114页。

② 吕蕊、赵建明:《欧美关系视角下的伊朗核问题——基于2016年以来欧美伊核政策的比较分析》,第22—44页。

诺缺乏可信度,从而导致“保证困境”的出现。美国经济制裁的成功率正逐步下降,^①这一趋势在针对盟友国家的制裁中表现得尤为明显。

霸权优势使美国难以作出具有不可撤销性的保证性承诺。霸权还削弱了国际机制和双边机制对其保证性承诺的约束力。强大的实力优势可能使目标国更加担忧未来潜在冲突,从而选择采取更具对抗性的政策。^②美国退出 JCPOA 后,欧洲国家虽然努力维持协议,但面临重重困难。美元在全球贸易和金融体系中的主导地位,加之跨大西洋经济关系的显著不对称性,严重削弱了欧洲国家维持 JCPOA 的能力。这一现象表明,实力优势虽增强威胁可信度,但却可能因目标国的对抗行为和盟友能力受限而降低经济制裁的实际成功率。为了缓解目标国对未来冲突的恐惧,发起国需要提供可信的不可撤销的保证性承诺。如果目标国认为,即使让步后仍可能遭受惩罚,那么即便发起国的威胁极为可信,目标国仍会选择抵抗。

通过对三个案例的分析发现,选举周期往往迫使发起国根据选民偏好修改或重新评估制裁政策,这可能削弱其保证承诺可信度;选民的经济利益诉求与利益集团的政治影响增加了发起国违背解除制裁条件承诺的可能性。在伊朗核问题案例中,美国国内利益集团在伊核问题上的分歧尤为明显。共和党人和部分民主党议员强烈反对该协议,认为协议未能有效遏制伊朗在支持恐怖主义和侵犯人权方面的行为。^③这种国内政治分裂削弱了协议的持续性,目标国容易质疑美国履行协议的承诺。

此外,美国国内的保守政治势力倾向于通过强调威胁而非妥协来实现对外政策目标。这一倾向加剧了承诺中的“保证困境”:发起国在增强威胁可信度时,往往削弱其不实施惩罚的承诺可信度。^④2018年,特朗普政府退出 JCPOA 并重新实施制裁,声称协议对伊朗的限制不够强硬,这一举动进

① 李泽坤、张友谊、戚凯:《霸权护持与拜登政府对华“长臂管辖”》,载《战略决策研究》,2024年第11期,第101—118页。

② Todd S. Sechser, “Goliath’s Curse: Coercive Threats and Asymmetric Power,” pp. 627-660.

③ Richard Nephew, “The Hard Part: The Art of Sanctions Relief,” pp. 63-77.

④ Reid B. C. Pauly, “Damned If They Do, Damned If They Don’t: The Assurance Dilemma in International Coercion,” pp. 91-132.

一步削弱了美国在制裁承诺中的可信度。^① 在西伯利亚天然气管道制裁期间,美国政府仍与苏联签署 2300 万吨谷物贸易合同,以维护农民这一关键选民群体的支持,体现了国内利益诉求对制裁政策的制约性。类似地,对“北溪 2 号”的制裁在一定程度上反映了传统能源企业和共和党选民的利益诉求。

此外,民主国家的政党轮替往往增加制裁政策的不确定性,进而对其保证的可信度产生影响。美国的分权体制赋予国会及国内利益团体在制裁决策和协议执行中发挥关键作用的权力。以 JCPOA 为例,国会对协议的强烈反对直接推动了美国重启对伊朗的制裁。由此可见,广泛的国内支持不仅能够提高国际承诺的执行力,还对其长期可信度至关重要。

^① Michael-David Mangini, “The Economic Coercion Trilemma,” pp. 1226-1251.