
乌克兰战争 评论 深度

评《The Economic Weapon》：当制裁对战争再次“无用”，还有什么选择？

历史学教授Nicholas Mulder：当惩罚性的经济制裁失去作用，国际社会更应该思考“给予及支援”的积极意义。



2022年3月31日，乌克兰首都基辅市郊，数名乌克兰士兵在一辆被炸毁的俄军坦克上拍照。摄：Vadim Ghirda/AP/达志影像

谢梓枫 | 2022-04-11

乌克兰战争 制裁 书评

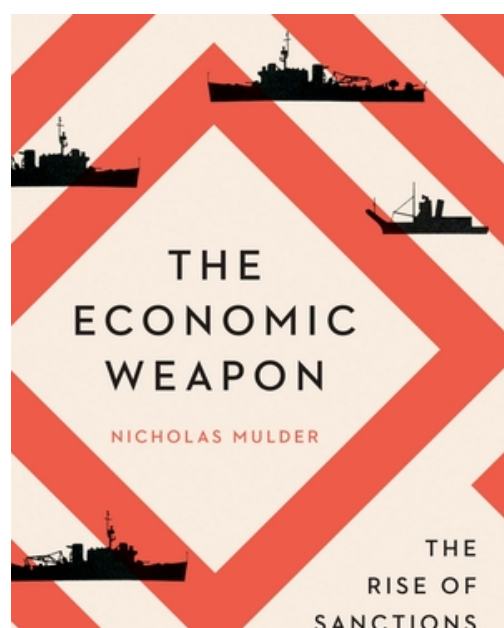
俄罗斯入侵乌克兰逾一个月，至今逾350万乌克兰人逃离家园，被俄军包围的主要城市出现人道主义危机。美国及欧盟落实对俄经济制裁，并向乌克兰提供军事、人道、经济支援。但碍于介入战局有可能导致欧美与俄的全面冲突，北约显然不倾向有进一步军事行动。外界陷入这样的窘境——经济制裁似乎无阻普京的决策，而受苦的更多是俄罗斯民众；对乌的支援行动尽管必要，此时此刻却仍显杯水车薪。

“经济制裁”在过去二十年成为人们耳熟能详的词汇。由美国领导的世界政治金融体系，恒常地透过制裁手段惩罚国家或个人，以改变他国的政策决定。但面对如今的局面，我们该如何理解“制裁”的效果——它为何无法阻止普京？

康乃尔大学历史学教授 Nicholas Mulder，今年1月在耶鲁大学出版社的新作 《The Economic Weapon》 恰逢其时：这本书指出，出现于一战后的“国际制裁”，本身起源自战争手段，却被国际社会用以遏止侵略行为；然而，在大部份历史案例中，制裁并没能阻止军事冲突，甚至有可能加速侵略者的行动。

Mulder指，关键在于，制裁盛行多年，现今国家多少已经适应这种国际秩序，甚至发展出经济和资源的必要自足性，削弱制裁效果。与此同时，历史上与制裁同为一体两面的“支援”手段，近年却没有被国际社会充分地建立及运用。因此，当军事冲突发生于相对自足的强国与“孤立无援”的弱势国家之间，侵略者便看准了国际社会并不会持久地支持被侵略者，更加肆无忌惮。

这观察与当下的俄乌战事遥相呼应。正如主流分析指出，尽管俄罗斯经济并非毫发无损，但再大力度的制裁恐怕亦不能遏止俄军。同样地，虽然国际积极支援乌克兰，但问题在于支援要如何可持续及系统化。战争可能要很久了。当惩罚性的经济制裁失去作用，阅读此书有助我们理解“制裁”的局限，思考“支援”是否将更有效。

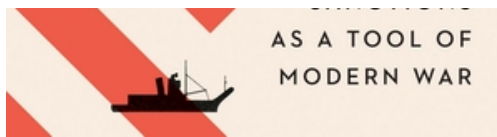


The Economic Weapon : The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War

出版社：耶鲁大学出版社

作者：Nicholas Mulder

出版日期：2022年1月



一战以后：经济制裁被确立为必要之恶

本书开宗名义，制裁不是一种和平手段，而是一种“经济武器”。在百多年前的一战的时空里，对他国实施制裁本身就是一种宣战、或是战争状态底下才会发生的国际互动。

制裁的“初心”是极为战略性的——除了热兵器的不断改良，当时的政治家也发现，摧毁敌人的社会可以通过经济来进行。只要利用技术和行政手段——法律、关口文件、贸易数据及外交措施——便能对他国落实有效的资源禁运及物流封锁（Blockage）。这好比古早的围城战，被封锁的是一整个国家与社会，只不过实行封锁的一方甚至不需要兵临城下。

这种透过操控知识与文字来管制他国人民生计的战争手段，可谓“生命政治”（bio-politics）的雏型。

生命政治的特质之一正是，不著痕迹地运作，却能深远影响一整个“人口”的存活。Mulder指出，相比军队互相残杀，制裁作为一种战争武器，针对的却是平民百姓，而且不受国际交战的“不滥杀无辜”、“保护私人财产”等传统伦理限制。在几种“无差别作战”（anti-civilian warfare）手段中，经济封锁的杀伤力甚至比空袭和生化武器都更深远、更广泛。书中引用历史学家的估算，一战时中欧有超过30万人死于经济封锁衍生的饥荒与疾病；英法封锁也导致中东的鄂图曼帝国约50万人死亡。





2022年4月5日，乌克兰城市布查，两名乌克兰士兵将几位当地被俄军射杀的平民的遗体放进尸袋里。摄：Felipe Dana/AP/达志影像

这种经验被运用在一战后国际秩序的建立中。欧洲的国际主义政治精英试图重建秩序，经巴黎和会促成国际联盟（League of Nations，联合国前身），并寄望国联能担当仲裁者的角色，调和国与国之间的矛盾。但要确保各国“听话”，国联要有警戒和阻吓挑战其权威的国家的的能力。经济制裁（sanctions）就成为了选项之一：不仅执行上相对容易，而且能唤起人们对战时经济封锁的痛苦回忆，便于起到震慑作用。

或许现代人难以想像杯葛、禁运、国际上的孤立等的威慑效果，但当时它确实在物理和心理层面有效。有参与执行英国封锁政策、并在一战后参与组建国联的William Arnold-Forster这样描述制裁的效果：“（在一战期间）我们，正如德国人一样，尝试令敌人不再愿意让小孩诞生；我们意图为敌人的社会带来极端的贫瘠，使他们的小孩在诞生当下，便已死去。”时任美国总统威尔逊则形容，制裁给予一国的，是“灵魂的伤”，意指一国被国际孤立而受到的耻辱。

事实上，经济封锁造成的实际人命影响，难以被准确计算、认知。被剥夺生活资源所导致的饥饿、疾病、营养不良也会延续到下一代人。作者指这种长远的社会生理影响，在一定程度上可与核辐射相提并论。

因此，当制裁被写进国联盟约时，其出发点不无谨慎，政治家们甚至只是将其当作一种备而不用之的极端手段，希望它能成为一种阻吓性力量——这与二战后由核武器定义的“恐怖平衡”状态相似。

作者强调，在一战以后，对战争的厌倦、各国的重建计划，及一定程度的经济复苏，都使制裁能够发挥一定的稳定作用。例如在1920年代，在国际威胁实施制裁之下，位处巴尔干半岛的南斯拉夫及希腊便被迫放弃了侵略邻国的计划。

然而，制裁的存在和盛行本身，恰恰提醒我们世界秩序的千疮百孔：冲突没有停止，只是以更“无形”、更“现代”的方式延续著。

二战：制裁反激发意外恶性结果

一战后廿年，世界又迎来更惨烈的二战。根据Mulder的分析，在二战前夕，制裁不仅失败了，而且带来了意外恶性结果。在1930年代，国际联盟曾对日本侵略中国、意大利侵略埃塞俄比亚、日本侵略波兰等国实施经济制裁，但均未能阻止战争的爆发。作者指出，制裁在二战前夕的失败，不仅未能阻止战争的爆发，反而加剧了国际局势的紧张。

意外恶性结果（unintended negative consequences），是众多加速一战前夕“轴心国”对外扩张的因素之一。

如前文所述，至少在100年前的国际秩序而言，国联从未期望将制裁常态化。但历史并没有向一劳永逸的方向发展。1930年代，民主主义退潮、纳粹及法西斯主义兴起、经济大萧条发生，掏空了使制裁有效的现实基础。

一些国家不再选择克制，反而进一步落实自足政策（autarky），即追求地域上的政治、经济及资源主导地位。

Mulder指出，这时期最关键的事件是发生于1935年的第二次意大利-埃塞俄比亚战争。面对墨索里尼的侵略，欧洲列强原打算绥靖，国联却动用了制裁。响应国联的决定，世界上四分之三的国家都与意大利断绝了商贸往来，但七个月后，战事以意大利获胜并吞并埃塞俄比亚帝国告终。

这次制裁失效的原因，一是由于意大利早已计算过被制裁的后果，并在国内实施紧缩政策以反制裁，二是侵略战成功本身便已抵销制裁效果。不过，这次制裁仍然重创了意大利经济，再加上战事开支，一度使墨索里尼无力发起另一场战争。

意外的发展是，意大利前车之鉴下，纳粹德国与日本帝国都因此积极执行稳固地域资源和战略独立性的军事计划。纳粹德国“超前”于1936年制定反封锁的“四年政策”，以实现“原材料自由”，确保能源、铁材等必要资源的供应不受外国干扰。日本帝国也发展“大东亚共荣圈”计划，壮大国家势力。

反过来说，对制裁的恐惧（blockage-phobia）更助燃了部份国家的军事野心，对邻国的侵略正正是有效抵抗国际制裁的作法。事实上，在二战开战前夕，欧洲的国际主义者已对制裁的局限有一定认知。书中引述挪威学者Christian Lange在1933年的说法：“即使第16条（按：国联盟约第16条即制裁条例）的威胁能阻吓小国发生战争... 这对于武装强国却几乎是不可能的。”

也即，当国际主义者寻找更有力的制裁手段时，极端民族主义者也追求更彻底的扩张与独立。





2022年2月27日，人们在俄罗斯莫斯科阿尔法银行外排队，希望在ATM取款。摄：Victor Berzkin/AP/达志影像

在Mulder看来，想要制裁成功，取决于几个要素：被制裁国对于国际经贸需要有高度依赖、被制裁国没法透过军事手段反制制裁的效果、世界经济需要处于相对稳定的时期……

事实上，制裁的依据，建基于“利益计算”的经济理性人逻辑；但在现实世界里，国家与民族——当下世界秩序的“构成单位”——的集体决定往往经过更复杂的过程，文化、国族情感、独裁者的政治野心等因素互相影响，建构著一个国家的行为。

就算制裁对经济的影响是实在的，国家机器的运作也并不见得会因此屈服——正如日本在二战早期已受到由美国主导的石油禁运，却加速了对南亚的侵略，后来更对美国宣战——从二战的经验看，制裁不止无法制止冲突，它甚至可能导致加剧冲突的反效果。

当制裁成为常态——美国霸权下的世界经济秩序

吊诡的是，虽然制裁未能阻止二战的爆发，但制裁却在二战后更常态化。为何？

Mulder指，以美国霸权主导的世界经济秩序，实际上是由制裁与支援相互构成的一套体系。通过确立惩罚性的制裁与给予性的支援两种手段，美国更明确地划分了世界的敌友阵营。

“支援”指的是美国国会在二战初期通过的“租借法案”（Lend-Lease program）。在欧洲的战事不断扩大之际，美国政府与社会有感必须支援欧洲的盟国，但又避免卷入战事。彼时珍珠港偷袭事件还未发生。因此双重考虑下，罗斯福政府推出“租借法案”，意在向同盟国提供战争物资。这使美国事实上成为了“民主兵工厂”。

值得注意的是，租借法案并未要求受惠国是民主国家，得到支援的最关键条件是，该国是否正在对抗“轴心国”（德、日、意等）的入侵。法案通过后，美国马上租借了军事设备给英国，但很快，土耳其、希腊、中国的国民政府等威权国家也因为对抗“轴心国”而受惠于美国的支援。当纳粹德国正式入侵苏联的时候，美国甚至曾支援苏联的战事，使苏联一度与美国成为盟友。


战后，美国透过著名的“马歇尔计划”向欧洲各国提供复兴支援，由这些支援计划建立的友盟关系则直接影响了现今的世界格局。在冷战时期，为抗衡共产主义及极端民族主义的影响，美国一方面为盟国提供支援，一方面则对苏联“东方阵营”施行经济制裁，以冀拖垮其经济及社会发展。

这种以支援与制裁划分世界阵营的国际政治，一方面象征著美国霸权的真正崛起，另一方面，也伴随著战后的相对和平出现，在一定程度塑造了过去数十年全球化发展的格局。

作者虽然未在书中直接写明“支援”是稳定世界的力量，但他多番暗示立场，他以英国经济学家凯因斯的观点为基础，指出作为惩罚性经济武器的制裁，不论在效果和伦理上都有争议之处，反而，属于给予性质的支援，不止是国际性的馈赠，也是展现和建立国际情谊（solidarity）的重要手段。

按此思路，在冷战期间美国结合制裁与支援的经济政策，便有了新的意义——由美国的经济支援建立起的友盟关系，在一定范围内结束了国际的敌对竞争，为实现世界和平提供了助力。





2022年2月24日，俄罗斯派兵入侵乌克兰当晚，德国首都柏林市中心的勃兰登堡门亮起乌克兰国旗的颜色，以现实德国与乌克兰的情谊。摄：Paul Zinken/picture alliance via Getty Images

然而，在冷战结束、“历史终结”以后，制裁又再次成为主要的经济武器，使用的频率与幅度一再上升。书中指出，相比战后的三十年间，制裁的使用频率在90年代与2000年代增加了一倍，这数字在2010年代再增加一倍；2015年，一份联合国的报告估算全球有1/3人口活在被制裁的国家；至2016年，制裁能够成功改变国家和个人行为的比例，跌至不足20%。

而针对例如伊朗等中东国家的制裁，不仅为这些国家带来无法估算的社会伤害，对维持国际局势稳定也毫无作用。如今，这个观察也许亦可套用在针对俄罗斯的制裁上。

遗憾的是，作者并未清晰展开为何由美国主导的国际援助计划开始没落。我们只能推断这可能与世界多边主义的兴起、以及美国国内的经济危机有关。另外，伴随全球化倒退的保守主义国际政治观的崛起，显然也会对国际援助政策造成影响。

摒弃美国中心论，个人在战火中的意义是什么？

Mulder无疑是按照现实主义传统撰写历史与评论的学者。总结来说，他透过回溯制裁史的发展与脉络，提出历史上的制裁如何产生意外恶性结果，加速轴心国在当时的自足计划，为二战的爆发埋下另一条伏线。根据凯因斯的理论及二战后美国霸权下的历史经验，作者也暗示支援相比制裁的优越性，前者比后者更能创造国际团结，也能协助被入侵的国家在战事上抵抗入侵者。

我们可以看到作者的历史分析对当下的俄乌战争有一定洞见和启示。即使受到自2014年克里米亚危机以来的西方制裁，俄罗斯仍然出兵乌克兰，反映了俄罗斯对制裁的适应力和反制能力。惩罚性的制裁无疑会对俄罗斯造成伤害，但它也可能促使俄罗斯选择进一步扩张。与此同时，目前对乌克兰的军事及经济支援，在乌克兰的反抗战中，也发挥了毋庸置疑的效果。

针对俄乌战争，Mulder提出的观点与其著作一脉相承：除了实施制裁，西方社会更应该向俄罗斯清晰列明放宽制裁的条件，以提供为局势降温的诱因。类似的案例可见奥巴马政府与伊朗协商除核武化，在长期的制裁底下，奥巴马政府向伊朗提出只要放弃核武，伊朗就既可保留核能发展，也能受惠于制裁的放宽，结果令伊朗政府愿意让国际机构监管其核发展。Mulder指出，西方社会须要给予俄罗斯一些可预期的合作条件，否则制裁只会沦为互相敌对的经济武器，进一步孤立俄罗斯，也将进一步增加局势的不稳定性。

然而，值得我们思考的是，支援又有没有它的局限？回想去年被塔利班夺回的阿富汗，当地政府在反恐战

后一直受到美国的经济与政治支援，却仍然无法建立起稳健的民主体制。当然，阿富汗的社会民生肌理，在反恐战中可能已受到不可逆转的破坏，或令支援没法有效导入；同时，美国对阿富汗发动反恐战本身，以及在阿富汗扶植民主政府的做法，长久亦受非议，与当下乌克兰面对俄罗斯入侵的情况不能直接类比。但阿富汗的经验揭示了国际支援的一大局限——国际支援往往是长期且成效未明的，这考验著支援者的韧性与智慧。

更重要的是，美国在全球的影响力在一定程度上已被其他国家稀释，当中最重要的新兴势力自然是中国、印度及俄罗斯等国家。而在这次俄乌战争中，即使美国及欧盟对俄罗斯实施制裁，制裁的效果也会受中国等国家的取态影响。

在联合国安理会上针对俄罗斯入侵乌克兰的谴责动议，因为俄罗斯作为常任理事国的否决权而没法展开。印度对俄乌战争的态度含糊不清；中国对以武力统治台湾的可能性留有余地……世界格局正在迎来冷战之后的又一次重大位移，除却意识形态上美国中心论正引发批评且失去吸引力之外，现实政治中，以美国为首的世界秩序也因应这些新兴国家的崛起而产生不稳定性。历史分析也必须适应新格局的发展，以提供对于当下的现实意义。

而对于在华语世界阅读此书而我们而言，思考俄乌战争中美国的失位，也许是一个反躬自身的契机。长久以来，东亚的历史发展陷于冷战思维的对立当中，对于国际关系的论述，亦多有依赖美国“出手”的想像和倾向。现今我们要摒弃的一种思路，正是期望美国出手能解决一切问题的思想习性。

我们需要体悟到国际组织及国际制裁的作用是有限的。所谓认识和发展一个地方的主体性，须要跳出将自己置身于“被救助者”的心态和框架，想像自己能够成为帮手、并且付诸实践。当今的国际政治再非一方能独霸，虽然邻近效应依然发挥作用，但各地抗争经验显示，最紧迫也最有效的，往往还是要依赖当地公民社会的自救。即使Mulder一书关注的仍然是以美国为中心的国际关系分析，但在过去一个月的俄乌战争里，各地公民社会的组织力和援助力也是实实在在地协助著受战火波及的人们。也因此，反思“支援”的积极意义，不单是为了消化对制裁无用的失望，也是为了提醒我们自身反战的能动性。