

美国制裁津巴布韦的举措、影响及本质*

沈晓雷

内容提要 美国自 2002 年开始对津巴布韦进行制裁，迄今已有 20 余年。从发展进程来看，美国对津巴布韦制裁经历了发起阶段（2001~2004 年）、加剧阶段（2005~2009 年）和缓和阶段（2010 年至今）。美国对津巴布韦制裁主要通过个人制裁、金融制裁和贸易制裁等 3 种方式加以实施。美国虽宣称对津巴布韦的制裁为定向制裁，但其实施效果与全面制裁并无二致。美国制裁对津巴布韦宏观经济、产业发展与社会民生等领域均产生了严重的负面影响，是津巴布韦长期经济低迷和民生凋敝的重要诱因。从本质特征看，制裁津巴布韦成为美国对外推行霸权主义的政策工具；与其他西方国家联动是美国制裁津巴布韦的策略；西方民主价值观是美国制裁津巴布韦的借口；以国内法为依据制裁津巴布韦彰显美国霸凌主义外交之特征。基于维护美国全球霸权利益之需要，美国对津巴布韦的制裁还将持续下去。

关键词 美非关系 津巴布韦 定向制裁 金融制裁 贸易制裁 次级制裁

作者简介 沈晓雷，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）政治研究室副主任、副研究员。

美国是世界上对其他国家和地区实施单边制裁最多的国家。据统计，美国对外制裁从 2000 年至 2021 年间增加了 933%，制裁已成为美国对外政策的首选武器，美国已成为名副其实的制裁超级大国。^① 根据美国财政部公布的信息，截至 2022 年底，美国共对外实施了 38 个制裁项目，具体制裁的国家有

* 本文系国家社科基金中国历史研究院重大历史问题研究专项 2021 年度重大招标项目“《非洲通史》（多卷本）”（LSYZD21022）的阶段性研究成果。

① 《2022 年 9 月 26 日外交部发言人汪文斌主持例行记者会》，载中国外交部网站：https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhs_l_673025/202209/t20220926_10771881.shtml，2022-10-16。

23 个，其中非洲国家有 9 个，分别为中非共和国、刚果（金）、埃塞俄比亚、利比亚、马里、索马里、苏丹、南苏丹和津巴布韦。^① 在这 9 个非洲国家中，津巴布韦是受美国制裁时间最长、影响最大和被国际社会关注最多的国家。美国自 2002 年开始对津巴布韦进行制裁，迄今已有 20 多年。由于制裁给津巴布韦社会经济发展带来严重负面影响，近年来，国际社会呼吁甚至敦促美国取消对津巴布韦制裁的声音不断。2019 年 8 月 18 日，南部非洲发展共同体第 39 届首脑会议发布公报，呼吁美国立即取消对津巴布韦的制裁，并将 10 月 25 日确定为“反制裁日”。^② 2022 年 2 月 6 日，非洲联盟第 35 届峰会通过《关于对非盟成员国施加制裁与单边强制措施之影响的决议》，“敦促美国政府取消对津巴布韦政府和人民的长期制裁，以推动津巴布韦社会经济恢复”。^③ 在 2022 年 9 月 20 ~ 26 日举行的第 77 届联合国大会一般性辩论发言中，塞内加尔、刚果（金）、纳米比亚和南非等非洲国家均呼吁美国取消对津巴布韦的制裁。^④ 在 2022 年 12 月 13 ~ 15 日举行的美非领导人峰会上，非盟轮值主席、塞内加尔总统马基·萨勒再次郑重表示，“非洲呼吁取消持续对津巴布韦人民产生影响的制裁，现在是取消制裁、让津巴布韦人民能够摆脱欠发达与贫困的时候了”。^⑤ 事实上，即便美国国内也早就传出了取消对津巴布韦制裁的呼声，如美国参议员詹姆斯·英霍夫（James Inhofe）在 2010 ~ 2013 年连续 3 届国会上向参议院外事委员会递交《津巴布韦制裁废止法案》。^⑥ 尽管如此，美国时至今日仍未取消对津巴布韦的制裁。在美国财政部海外资产控制办公室

① U. S Department of the Treasury, “Sanctions Programs and Country Information”, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>, 2022-10-16.

② “Communique of the 39th SADC Summit of Heads of State and Government”, Julius Nyerere International Convention Centre, Dar es Salaam, United Republic of Tanzania, August 18, 2019, p. 4.

③ African Union, “Resolution on the Impact of Sanctions and Unilateral Coercive Measures on African Union Member States”, Assembly/AU/Res. 1 (XXXV), The 35th Ordinary Session of the Assembly of the Union, February 5-6, 2022, Addis Ababa, Ethiopia.

④ See “General Debate of the 77th Session 20 September 2022 to 26 September 2022”, <https://gadebate.un.org/en/sessions-archive/77>, 2022-10-17.

⑤ Sam Collins, “AU Chair Calls for Lifting of U. S. Sanctions Against Zimbabwe”, <https://www.washingtoninformer.com/au-chair-calls-for-lifting-of-u-s-sanctions-against-zimbabwe>, 2023-01-08.

⑥ “Zimbabwe Sanctions Repeal Act of 2010”, S. 3 722, 111th Congress 2D Session, August 5, 2010; “Zimbabwe Sanctions Repeal Act of 2011”, 112th Congress 1st Session, October 4, 2011; “Zimbabwe Sanctions Repeal Act of 2013”, 113th Congress 1st Session, March 7, 2013.

的制裁名单上，津巴布韦仍然有60名个人和39个实体在列。^①

美国为何一直坚持对津巴布韦进行制裁？这一制裁经历了什么样的发展历程？主要通过哪些渠道和方式进行？对津巴布韦社会经济发展到底产生了什么样的影响？在当前美国加大对非价值观外交、日益重视非洲地缘政治作用且将中美战略竞争引入非洲的背景下，对这些问题进行系统梳理，有助于我们管中窥豹，进一步认清美国对津巴布韦、非洲大陆政策乃至对外制裁的本质。

一 美国制裁津巴布韦的历史演进

美国在1980年4月18日津巴布韦独立当天便与其建交，是最早与津巴布韦建立外交关系的国家之一。2000年之前，美国与津巴布韦保持了相对友好的关系，向津巴布韦提供了大量援助，总额高达7.5亿多美元。^②然而，进入21世纪以来，美国与津巴布韦关系出现了根本性的转折，而其标志为美国在2001年出台《津巴布韦民主与经济恢复法案》并自2002年起对津巴布韦进行制裁。美国对津巴布韦制裁至今，大致可分为3个阶段。

（一）制裁发起阶段（2001~2004年）

世纪之交，津巴布韦在内政与外交领域的一系列重大变革引发美国的不满，这其中包括谋求延长总统任期、打击政治反对派、停止经济结构调整、开展“快车道”土地改革并无偿征收白人农场主土地，以及出兵介入刚果（金）内战等。在此背景之下，2000年6月6日，美国参议员比尔·费里斯特（Bill Frist）、拉斯·费恩高德（Russ Feingold）、杰西·赫尔姆斯（Jesse Helms）联名向参议院外事委员会提交《津巴布韦民主法案》，宣称除非津巴布韦满足某些条件且支持美方认定的民主与经济转型，否则将限制美国对津巴布韦的援助。^③该法案虽最终未获通过，但为美国政府在2001年出台《津巴布韦民主与经济恢复法案》打下了基础。2001年3月8日，费里斯特再次

① 参见美国财政部海外资产控制办公室网站：<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov>, 2023-01-10.

② “Zimbabwe: Democracy on the Line”, Hearing before the Subcommittee on Africa of the Committee of International Relations, House of Representatives, 106th Congress, 2D Session, June 13, 2000, Serial No. 106-138, p. 2.

③ “Zimbabwe Democracy Act of 2000”, S. 2677, 106th Congress 2D Session, June 6, 2000.

与费恩高德和赫尔姆斯一同，并联名希拉里·克林顿（Hillary Clinton）和约瑟夫·拜登（Joseph Biden）向参议院外事委员会提交《津巴布韦民主与经济恢复法案》，经参议院和众议院分别在8月1日和12月4日通过后，小布什总统在12月21日签署该法案。

《津巴布韦民主与经济恢复法案》为美国制裁津巴布韦提供了法律基础。一方面，该法案明确指出，除非津巴布韦在恢复法治，改善选举环境并举行自由与公正的选举，进行公平、合法与透明的土地改革，从刚果（金）撤兵和使军队归属于文官政府等方面符合美国的要求，否则美国将对津巴布韦实施制裁；另一方面，该法案明确提出了美国对津巴布韦进行制裁的主要渠道，即限制该国国际金融机构与津巴布韦进行业务往来，对津巴布韦相关人员实行旅行限制和经济制裁。^① 以此为基础，小布什总统在2002年2月22日发布公告，宣布禁止津巴布韦总统罗伯特·穆加贝及制定和实施所谓“破坏津巴布韦民主制度或阻碍津巴布韦向多党民主过渡政策的人、与津巴布韦政府官员做生意并从上述政策中获得重大利益的人，以及上述人员的配偶进入美国”，^② 由此拉开了美国制裁津巴布韦的序幕。

2003年3月6日，小布什签署第13288号行政令，美国对津巴布韦制裁进入实质性实施阶段。该行政令规定美国将从两个方面对津巴布韦进行制裁：一是冻结财产和财产权益，即“冻结当前或此后被制裁个人或实体在美国境内的、当前或此后由美国个人或实体及其海外分支拥有或控制的财产和财产权益，其财产权益不得被转让、支付、出口、撤回或以其他方式加以处理”；二是禁止美国个人和实体及在美国的个人和实体与受制裁者有任何商业交往。该行政令还确定了美国对津巴布韦制裁的目标：一是包括穆加贝在内的77名政府高官和军方高级将领；二是美国财政部长经商国务卿后确定的被制裁名单上的人所拥有或控制，直接或间接按这些人命令行事或代表这些人的个人或实体。^③ 第13288号行政令成为美国制裁津巴布韦最为重要的政策文件之

^① “Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act of 2001”, Public Law 107 - 99, the United States of America, December 21, 2001.

^② The President of USA, “Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Responsible for Actions That Threaten Zimbabwe’s Democratic Institutions and Transition to a Multi - Party Democracy”, Proclamation 7542, February 22, 2002.

^③ The President of USA, “Blocking Property of Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe”, Executive Order 13288, March 6, 2003.

一。2004年3月2日，小布什据此宣布将对津巴布韦制裁延长一年，^①此后每年年初，美国总统都会宣布继续延长对津巴布韦制裁。2004年7月1日，美国财政部海外资产控制办公室出台《津巴布韦制裁条例》，对如何确定被制裁者、被冻结财产、被冻结账户、生效日期及如有违反将做出何种处罚等做出了详细的规定。^②

（二）制裁加剧阶段（2005~2009年）

津巴布韦在2005年3月举行的国民议会选举和2008年6月举行的总统选举，以及在此期间所开展的“穆兰巴茨韦行动”（Operation Murambatsvina）和“马赫特拉帕皮行动”（Operation Mavhoterapapi）等一系列政治运动，引发了美国的严重不满，被美国视为选举不公正、政治暴力蔓延和大规模侵犯人权。为此，美国政府开始加大对津巴布韦制裁的力度。

2005年11月22日，小布什签署第13391号行政令，将对津巴布韦的制裁大幅升级。其一，该行政令共将128名津巴布韦政府高官、军方高级将领及他们的亲属，以及33个实体纳入制裁名单，其中实体绝大多数为农场，另有两家投资公司及津巴布韦国防工业有限公司。其二，除制裁名单上的人员外，该行政令还规定以下4类个人和实体也将被纳入制裁名单：一是参与破坏津巴布韦民主进程或民主制度之相关行动或政策的个人或实体；二是对上述行动、政策或受制裁者援助和支持的个人或实体；三是受制裁者当前或曾经的直系亲属；四是被受制裁者所拥有或控制，直接或间接按这些人命令行事或代表这些人的个人或实体。^③根据该行政令，2008年1月30日，美国财政部海外资产控制办公室宣布新增4个制裁对象。^④

2008年7月25日，小布什签署第13469号行政令，继续加大对津巴布韦

① George W. Bush, “Notice: Continuation of The National Emergency Blocking Property of Persons Undermining Processes of Institutes in Zimbabwe”, The White House, March 2, 2004.

② Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury, USA, “Zimbabwe Sanctions Regulations”, 31 CFR Part 541, July 29, 2004. 该条例为暂行最终条例（Interim Final Rule），2014年7月2日，美国财政部海外资产控制办公室根据2005年第13391号行政令和2008年第13469号行政令，将其修改成为最终条例（Final Rule）。

③ The President of USA, “Blocking Property of Additional Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe”, Executive Order 13391, November 22, 2005.

④ Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury, USA, “Notice: Additional Designations of Entities Pursuant to Executive Order 13391”, January 30, 2008, Federal Register, Vol. 73, No. 26, February 7, 2008, pp. 7364-7365.

制裁的力度。根据该行政令，美国将对津巴布韦制裁的对象进一步明确为以下7种类型：一是津巴布韦政府高官；二是被津巴布韦政府或政府高官直接或间接拥有或控制的个人或实体；三是参与破坏津巴布韦民主进程或民主制度之相关行动或政策的个人或实体；四是对津巴布韦由政治迫害所导致的侵犯人权行为负责或参与此种行为的个人或实体；五是正在参与或曾经参与津巴布韦政府高官腐败行为的个人或实体；六是受制裁者的配偶或成年子女；七是对上述受制裁者提供援助和支持，以及被他们所拥有或控制，直接或间接接他们命令行事的个人或实体。^①

小布什签署第13 469次行政令当天，美国财政部海外资产控制办公室随即宣布新增18个制裁对象，其中17个为实体，1个为个人。^②同年11月25日，美国财政部海外资产控制办公室再次新增25个制裁对象，其中21个为实体，4个为个人。^③至此，美国对津巴布韦的制裁名单上包括135个个人和73个实体，共计208个制裁对象。美国的本轮制裁有两个方面值得特别关注：一是制裁对象涉及大量金融、工业和矿业机构，如津巴布韦农业发展银行、津巴布韦基础设施发展银行、津巴布韦工业发展有限公司、津巴布韦钢铁公司和津巴布韦矿业发展公司等被纳入制裁名单，此举必将对津巴布韦经济发展产生严重负面冲击；二是美国将英国、比利时、刚果（金）、马来西亚、泰国、阿曼等国与津巴布韦受制裁者相关联的个人与实体纳入制裁名单，具有明显次级制裁的性质。

（三）制裁缓和阶段（2010年至今）

2009年2月，津巴布韦非洲民族联盟—爱国阵线（简称“津民盟”）与争取民主变革运动—茨派组建联合政府。联合政府成立后，美国认为津民盟在政治上作出了让步，且联合政府有助于津巴布韦开展政治与经济改革，于是开始小幅缓和和对津巴布韦制裁的力度。

^① The President of USA, “Blocking Property of Additional Persons Undermining Democratic Processes or Institutions in Zimbabwe”, Executive Order 13 469, July 25, 2008.

^② Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury, USA, “Notice: Additional Designations Pursuant to New Executive Order Signed by President Bush on July 25, 2008”, July 25, 2008, in Federal Register, Vol. 73, No. 26, August 1, 2008, pp. 45 101 - 45 102.

^③ Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury, USA, “Notice: Additional Designations Pursuant to Executive Order 13 469 of July 25, 2008, November 25, 2008”, in Federal Register, Vol. 73, No. 233, December 3, 2008, pp. 73 690 - 73 691.

2009~2013年间,美国先后4次共将16名个人与5个实体从制裁名单中删除,尤其是在2013年5月2日一次性删除8名个人与1个实体。^①津巴布韦在2013年5月实施新的宪法并在当年7月以此为基础举行了被美国视为相对公平与公正的总统选举,再加上欧盟自2012年起大幅降低对津巴布韦制裁的力度,美国自2014年起也开始大幅删减制裁名单上的人员和实体数量。2014~2017年,美国先后10次删减制裁对象,共将32名个人与17个实体从制裁名单中删除。尤其需要指出的是,美国在2016年2月3日和10月4日的两次制裁名单删减中,将津巴布韦农业发展银行、津巴布韦基础设施发展银行和津巴布韦工业发展有限公司等金融与产业机构从中删除,这在一定程度上有助于缓和美国制裁对津巴布韦经济的负面影响。^②2017年之后,美国又多次对津巴布韦删减制裁对象,至2022年12月12日,共将17名个人从制裁名单中删除。^③

经过2010年以来的多次删减,美国当前对津巴布韦的制裁名单上仍然有60名个人和39个实体,共计99个制裁对象。与2008年最高峰时相比,美国对津巴布韦的制裁对象数量减少了一半。尽管如此,津巴布韦仍有近百个人与实体在美国的制裁名单之上,这也说明美国只是相对缓和,而非想要彻底结束对津巴布韦的制裁。事实上,近年来美国在大幅删减对津制裁名单的同时,也不时新增制裁对象,如在2022年12月12日便新增4名个人和2个实体,其中包括津巴布韦总统埃莫森·姆南加古瓦之子小埃莫森·姆南加古瓦(JR. Emmerson Mnangagwa)。也正是因为美国一直将制裁视为维护其国际霸权的工具,它才会无视国际各方对取消制裁津巴布韦的呼声,仍在每年年

① Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury, USA, "Notice: Unblocking of Specially Designated Nationals and Blocked Persons Pursuant to Executive Order 13 288, as Amended by Executive Order 13 391", May 2, 2013, in Federal Register, Vol. 78, No. 93, May 14, 2013, pp. 28 290 - 28 291.

② Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury, USA, "Notice: Unblocking of Specially Designated Nationals and Blocked Persons Pursuant to Executive Order 13 288, as Amended by Executive Order 13 391, and Executive Order 13 469, February 3, 2016", in Federal Register, Vol. 81, No. 25, February 8, 2016, pp. 6 596 - 6 597; Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury, USA, "Notice: Unblocking of Specially Designated Nationals and Blocked Persons Pursuant to Executive Order 13 288, as Amended by Executive Order 13 391, and Executive Order 13 469", October 4, 2016, in Federal Register, Vol. 81, No. 196, October 11, 2016, pp. 70 274 - 70 275.

③ "Zimbabwe Designations and Designations Removal", <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20221212>, 2023-01-10.

初定时延长对津巴布韦的制裁。

二 美国制裁津巴布韦的主要方式

从全球视角看，美国对外实施的制裁主要包括两种类型：一是全面制裁，如对古巴和伊朗的制裁；二是定向制裁。美国虽然宣称对津巴布韦的制裁只是定向制裁，制裁对象仅为制裁名单上的个人与实体，而非津巴布韦、津巴布韦人民或津巴布韦银行，制裁方式仅为旅行限制、财产冻结和禁止商业往来。然而，纵观美国 20 多年来制裁津巴布韦的历程，它对津巴布韦的制裁并非仅仅限于上述所谓定向制裁的内容。除了初级制裁之外，津巴布韦还受到美国次级制裁及其他国家过度遵守（Over-compliance）的波及，已具有全面制裁的重要特征。具体而言，美国对津巴布韦的制裁，主要通过以下 3 种方式加以实施。

（一）个人制裁

所谓个人制裁，指对特定个人的制裁，制裁内容通常为旅行限制和财产冻结。对特定个人进行制裁是美国对外制裁中最常采用的方式，在当前美国对外制裁的 6 300 多个对象中，绝大多数是个人。美国对津巴布韦的个人制裁始于《津巴布韦民主与经济恢复法案》，其中明确规定要对那些所谓蓄意破坏津巴布韦法治和实施政治暴力与威胁的人进行旅行限制和经济制裁。2002 年 2 月，美国据此宣布对津巴布韦总统穆加贝及其 19 名亲信进行旅行限制并冻结他们的财产。^① 2003 年的第 13 288 号行政令进一步将津巴布韦的 77 名政府高官和军方高级将领纳入制裁名单，此后津巴布韦受制裁个人的数量不断变化，最多时在 2008 年底达到 135 人。

纵观 20 多年来遭受美国制裁的个人，绝大多数是津巴布韦政府高官和军方高级将领。对于他们而言，无论旅行限制还是财产冻结的象征意义均大于实际意义，他们并没有因此而遭受重大损失。一方面，尽管他们无法前往美国旅行和对美国进行官方访问，但可以前往美国参加国际会议或借此会见美国官员；另一方面，他们在美国并没有太多资产，美国政府问责办公室在

^① International Crisis Group, *Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa*, International Crisis Group Press, 2004, p. 97.

2004 年 9 月的报告中表示仅冻结了津巴布韦被制裁人员 80 万美元的财产便是明证。^① 津巴布韦前副总统乔伊斯·穆朱鲁 (Joice Mujuru) 在 2009 年 12 月会见美国驻津巴布韦大使查尔斯·雷 (Charles Ray) 时, 也曾表示尽管她与其他高官在制裁名单之上, 但实际上并没有因此而遭受损失。^②

美国之所以坚持对津巴布韦个人进行制裁, 主要在于其所产生的连带效应。美国对这些人进行制裁最为主要的目标, 是要禁止美国人与他们及与其相关联的实体开展经贸往来。为此, 美国一方面规定无论受制裁个人以何种方式在一个实体中拥有 50% 的股份, 无论该实体是否在制裁名单之上, 都会受到美国制裁;^③ 另一方面规定如美方实体或个人违规与受制裁个人与实体进行经济往来, 将被处以最高 100 万美元的罚款或最高 20 年的监禁。^④ 此外, 随着美国越来越频繁地使用次级制裁, 即对与受制裁者存在经济联系的第三方施加制裁, 由此导致津巴布韦受制裁个人及与其相关联的实体也难以与其他国家, 尤其是与美国关系密切的国家开展经济合作。美国财政部海外资产控制办公室在 2008 年 7 月 25 日将英国、比利时和刚果 (金) 的 20 个实体纳入制裁名单, 便是敲响了其将对第三方实施次级制裁的警钟。

美国对津巴布韦的这种严厉的个人制裁与次级制裁, 还会导致过度遵守问题。所谓过度遵守, 指超出制裁规定的限制措施而自我施加的约束, 这种约束被作为消除风险流程的步骤来实施, 以最大限度降低无意中违规的可能, 或作为控制遵守成本的手段。过度遵守可能会扩大实际制裁对象的范围, 将未受制裁的个人、实体乃至全部人口都纳入受制裁范围。^⑤ 针对津巴布韦的过度遵守主要由以下两个因素所导致: 一是美国不断更新制裁名单, 尤其是不

① United States Government Accountability Office, *Foreign Regimes' Assets? The United States Faces Challenges in Recovering Assets, but Has Mechanism that Could Guide Future Efforts*, Report to Congressional Requesters, GAO-04-1006, September 2004, p. 36.

② Mediel Hove, "The Debate and Impact of Sanctions: The Zimbabwean Experience", *International Journal of Business of Business and Social Science*, Vol. 3, No. 5, 2012, p. 77.

③ Department of the Treasury, "Revised Guidance on Entities Owned by Persons Whose Property and Interests in Property are Blocked", August 12, 2014.

④ Office of Foreign Assets Control, Department of the Treasury, USA, "Zimbabwe Sanctions Regulations", 31 CFR Part 541, § 541.701 (a) (2), July 2, 2014.

⑤ "Statement by Ms. Alena Douhan Special Rapporteur on the Negative Impact of the Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights At the Meeting of NAM Countries", <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/09/statement-ms-alena-douhan-special-rapporteur-negative-impact-unilateral-coercive>, 2022-11-11.

断新增受制裁个人，由此导致正在进行的经济合作可能会因与他们相关联而遭受制裁或被迫终止；二是因制裁所涉及个人及与其相关联实体过于复杂，许多希望与津巴布韦开展经济合作的外国企业不愿意或没有能力对潜在合作对象进行调查或法律分析，而且即便进行这种分析，也不一定能够使其绝对不触及美国制裁并因此而遭受损失。^① 过度遵守最终所导致的结果是，外国企业对与津巴布韦开展经济合作的交易成本超出对投资收益的预期，为了避免潜在风险和损失，它们不再去津巴布韦投资或与相关经济实体开展业务往来。

（二）金融制裁

金融制裁是指限制或停止与被制裁国进行金融交易，阻碍受制裁国获取国际金融服务，从而切断其国际资金流动渠道的经济制裁。从某种意义上说，金融制裁是各类制裁中最为严厉，对受制裁国经济影响最大的制裁形式。美国对津巴布韦金融制裁所采取的主要方式为冻结财产、限制国际金融机构与津巴布韦开展业务往来和对津巴布韦金融体系进行制裁。通过这些制裁，津巴布韦几乎被排除在全球金融市场之外。

第一，冻结津巴布韦被制裁对象在美国的资产。冻结资产是美国对被制裁国存入美国银行的资产进行控制，包括禁止对其进行提取、转让、支付、交易或者任何形式的处置，即冻结被制裁个人和实体的银行账户，并禁止美国银行继续与他们开展国际转账等业务往来，是美国对外金融制裁的常用手段。就津巴布韦而言，除了上文提及的受制裁个人外，还包括受制裁实体。就限制国际金融机构与津巴布韦开展业务往来而言，《津巴布韦民主与经济恢复法案》明确规定，除非满足美国在人权、法治、民主和政府治理等方面的要求，否则将指示美国驻各国际金融机构的执行董事阻止继续向津巴布韦政府提供贷款、信贷和担保，以及对津巴布韦政府所欠债务进行减免和重组。就对津巴布韦金融体系进行制裁而言，美国在 2008 ~ 2016 年间，先后对津巴布韦农业发展银行、津巴布韦基础设施发展银行和津巴布韦银行有限公司等进行制裁，并持续将津巴布韦划为金融“高风险”国家。

第二，切断国际金融机构与津巴布韦的业务往来。早在美国对津巴布韦制裁之前，国际货币基金组织和世界银行便在美国的授意下，分别在 1999 年

^① Emmanuel Breen, “Corporations and US Economic Sanctions: the Dangers of Overcompliance”, in Charlotte Beaucillon, *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2021, p. 262.

9 月和 10 月停止对津巴布韦经济结构调整进行资金支持。《津巴布韦民主与经济恢复法案》出台后，国际货币基金组织和世界银行再未向津巴布韦拨付此前已批准的贷款、信贷和担保等项目的资金，再未对津巴布韦进行债务重组或减免，再未向津巴布韦批准任何新的发展援助与贷款项目，它们甚至还暂停了津巴布韦的投票权及其他相关权利。除国际货币基金组织和世界银行外，在美国的国际金融霸权之下，非洲开发银行、非洲开发基金、欧洲复兴开发银行和多边投资担保机构等也均大幅缩减甚至终止了与津巴布韦的业务往来。^①

第三，限制津巴布韦银行开展国际金融业务。津巴布韦受影响最大的银行无疑是那些被列入美国制裁名单的银行，它们不但与美国银行之间的业务往来被彻底切断，与其他国家银行之间的交易也受到严重制约。更为严重的是，除了在美国制裁名单之上的银行外，其他没有在制裁名单上的银行也因美国制裁而难以开展国际金融业务。截至 2023 年初，在津巴布韦的 27 家商业银行中，只有 6 家尚有外国代理银行愿意与它们开展业务合作。^② 其结果是：它们难以从国际金融机构和国外商业银行借贷，或只能以更高的利率借贷；严重影响了它们的国际转移支付业务，有的银行甚至无法给自己海外分支的员工汇款，为此被迫寻找第三国的中间银行代为汇款；导致它们的国外同业存款账户受到影响，尤其是在美国的同业存款账户或被迫注销，或被迫转移到在美国拥有支行的第三国银行；导致它们无法在海外发放信用证，从而限制了它们的国际支付能力。^③

第四，禁止在津巴布韦的外国银行在该国开展相关业务。在津巴布韦的第三国金融机构基于次级制裁和过度遵守，为避免风险尤其是避免遭受美国高额罚款，主动选择停止与津巴布韦相关的业务。^④ 一方面，至少有 87 家外

① Munoda Mararike, *Zimbabwe Will Never be a Colony Again!: Sanctions and Anti - Imperialist Struggles in Zimbabwe*, Manlon, Bamenda; Langaa Research & Publishing CIG, 2019, p. 54.

② Alena Douhan, *Secondary Sanctions, Civil and Criminal Penalties for Circumvention of Sanctions Regimes and Overcompliance with Sanctions: Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*, A/HRC/51/33, July 15, 2022, pp. 8 - 9.

③ Robert Nzaro, Kosmas Njanike and Emma Munenerwa, "The Impact of Economic Sanctions on Financial Services: A Case of Commercial Banks in Zimbabwe", *Journal of Contemporary Management*, Vol. 1, No. 1, 2011, pp. 107 - 108.

④ 2016 年，美国财政部海外资产控制办公室因巴克莱银行驻津巴布韦支行办理三家与受制裁实体相关联企业的业务，而对巴克莱银行处以近 250 万美元的罚款。See Eric L. Hirschhorn et al., *U. S. Export Controls & Economic Sanctions*, New York: Oxford University Press, 2022, p. 222.

国银行因此撤出津巴布韦，并关闭在津巴布韦的分行。另一方面，以美国为首的一些国家的银行不仅冻结了津巴布韦受制裁个人与实体的账户，而且还关闭了大量未受制裁个人与实体的账户并不再为他们新开账户，津巴布韦旅居这些国家的侨民向国内汇款也因此受到影响，他们或者是侨汇经常遭到延迟甚至被取消，或者是为了方便而雇用中间人或第三国国民汇款，从而增加额外的费用。^①

（三）贸易制裁

所谓贸易制裁，指制裁国政府通过法令等方式对被制裁国采取强硬措施，以断绝相互之间贸易关系的行为。贸易制裁所采取的方式主要包括冻结资产、限制或禁止贸易往来、停止最惠国待遇和实行各种关税与非关税壁垒等。纵观各类制裁的发展进程，贸易制裁曾一度是占比最大的制裁方式，从当前来看，贸易制裁也是仅次于金融制裁的制裁方式。^② 贸易制裁也是美国对津巴布韦制裁的主要方式之一，其所采取的手段主要为将津巴布韦排除在《非洲增长与机遇法案》之外，以及对津巴布韦重要经济实体进行制裁以遏制其对外出口。

第一，将津巴布韦排除在《非洲增长与机遇发展法案》之外。2000年5月，美国政府出台《非洲增长与机遇法案》，旨在给予撒哈拉以南非洲国家单方面贸易优惠。根据该法案，受惠国家共有6800多种商品可免税出口至美国。但该法案并非一个单纯使非洲国家从中收益的经济法案，因为其设定了严苛的标准，其中包括需满足美国在市场经济、法治、政治多元化、人权、反腐和司法等方面的诸多标准，且美国每年都会对受惠国家进行资格审查。^③ 2000年10月，美国时任总统克林顿宣布34个非洲国家可享受《非洲增长与机遇法案》的优惠贸易政策，此后经过不断增减，至2020年共有38个非洲国家在受惠名单之上。20多年来，美国一直以违反人权、破坏法治和阻碍民

^① Alena Douhan, *Visit to Zimbabwe – Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*, A/HRC/51/33/Add.2, August 12, 2022, p. 4.

^② Aleksandra Kirilakha et al., “The Global Sanctions Data Base (GSDB): An Update that Includes the Years of the Trump Presidency”, in Peter Bergeijk, *Research Handbook on Economic Sanctions*, Northampton; Edward Elgar Publishing Limited, 2021, pp. 88–90.

^③ *African Growth and Opportunity Act*, Sec. 104, Public Law 106–200, 106th Congress, USA, May 18, 2000.

主等为名，拒绝将津巴布韦纳入《非洲增长与机遇法案》的受惠名单。在美国与非洲国家的经贸关系中，津巴布韦被降为二等公民，且受美国的影响，欧盟也长期将津巴布韦排除在优惠贸易名单之外。

第二，制裁津巴布韦的重要贸易公司。在美国制裁之前，津巴布韦向美国及其他西方国家出口的商品主要为烟草、鲜花、牛肉、工业制成品及各类矿产品。为了遏制津巴布韦对外出口，美国不仅将津巴布韦大量农场纳入制裁名单，还宣布对一系列大型工业、矿业和对外贸易公司进行制裁，这其中包括津巴布韦工业发展有限公司、津巴布韦矿业发展公司、津巴布韦矿产品销售公司和国际贸易控股有限公司等，且与金融制裁不同的是，上述与矿业相关的公司目前仍然还在制裁名单之上。美国对这些经济实体的制裁及随之而来的次级制裁和过度遵守，不仅使它们彻底失去了美国及其他一些西方国家的市场且难以从国际市场上购买机械设备和原材料等物资，而且由于它们大多在国内处于垄断地位，津巴布韦大量与它们相关联企业的进出口业务也受到严重制约。此外，这些企业为了在美国制裁的夹缝中生存，或者减少产能，或者降低价格，或者寻求中间商代为交易，无论采取何种方式，都会对津巴布韦对外贸易，乃至津巴布韦整体经济发展产生严重负面影响。

三 美国制裁对津巴布韦的影响

从津巴布韦独立后经济发展轨迹看，20 世纪 80 年代发展速度较快，但从 90 年代起开始深陷衰退困境，这是各种内外因素综合作用的结果。就内因而言，主要为津巴布韦政府尤其是津民盟长期以来经济治理效能不佳，其中包括“快车道”土地改革和本土化等过于激进的经济政策严重制约了农业、工业与采矿业等领域的发展，失序的货币政策与通货膨胀导致国内市场混乱和国际贸易失衡，严重的腐败问题限制经济与社会治理举措的贯彻实施而加剧了贫困问题和贫富分化等。^①就外因而言，除受到经济结构调整、国际金融危机、大宗商品价格下跌和新冠肺炎疫情冲击等因素影响外，美国制裁则是最为重要的外部致因。这是因为津巴布韦是典型的外向型经济体，其经济发展

^① 参见沈晓雷：《津民盟经济治理的道路探索与启示》，载《西亚非洲》2021 年第 3 期，第 83 ~ 112 页。

严重依赖于国际援助、国际金融、对外贸易和外国投资，美国的制裁大幅限制了津巴布韦的对外经济活动和恶化了津巴布韦的国际发展环境，并由此成为津巴布韦自 2000 年以来深陷社会经济发展泥淖的重要诱因。

（一）对津巴布韦宏观经济的影响

美国长期制裁津巴布韦及随之而来的国际发展环境不断恶化，对津巴布韦对外贸易、外国投资、货币体系和对外债务等宏观经济领域产生了严重的负面冲击。

第一，对外贸易长期逆差。美国制裁对津巴布韦与美国之间的贸易产生了最为直接的影响。从美方看，在初级制裁和次级制裁背景下，美国和第三方企业大幅缩减从津巴布韦进口商品贸易量。从津巴布韦方面看，美国的金融制裁导致津巴布韦进口企业难以获得出口信贷限额，只能以现金交易来进口商品，在外汇短缺的情况下，进口能力受到严重制约；另则，金融制裁导致津巴布韦进出口企业国际转移支付受限，尤其是出口企业在结算困难的情况下难以从国外收回出口货款，后续生产与出口都会受到严重影响。据国际货币基金组织统计，2000 年津巴布韦对美国出口约 1.03 亿美元，进口约 9 799 万美元，顺差约 500 万美元。美国对津巴布韦制裁后，两国贸易额开始下滑，尤其是随着制裁的日益深入，津巴布韦对美国出口在 2008 年之后呈断崖式下跌，其中 2013~2017 年尚不足 1 000 万美元，而在此期间从美国的进口额每年均在 1 亿美元以上，由此导致其对美国贸易逆差每年也在 1 亿美元之上。美国制裁也对津巴布韦整体对外贸易产生了严重负面影响。津巴布韦在 2000 年尚有 16 亿美元的贸易顺差，但在 2002 年遭受美国制裁后，一直处于贸易逆差的境地，尤其是 2010~2017 年每年贸易逆差都在 10 亿美元以上，其中 2017 年甚至高达 28.95 亿美元。^①

第二，外国投资低位徘徊。无论个人制裁、金融制裁还是贸易制裁，均导致津巴布韦营商环境趋紧，并由此而严重破坏了津巴布韦吸引外国投资的能力。20 世纪 90 年代，津巴布韦是南部非洲吸引外国投资较多的国家之一，其中在 1998 年达到了 4.44 亿美元。2000 年之后，受美国金融制裁与贸易制裁的双重影响，津巴布韦吸引外资的能力急剧下降，在 2001~2008 年平均仅

^① IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, D. C., 2006, p. 698, 2012, p. 698, 2018, p. 698.

约5 000 万美元。2009年之后,随着“向东看”政策逐步取得成效及欧盟逐步放松对其制裁,津巴布韦吸引外资的情况大幅好转,其中在2011~2018年均可保持在3亿美元以上,然而与南部非洲其他国家,尤其是南非、莫桑比克和赞比亚相比仍处于很低的水平。以2011~2015年为例,赞比亚、莫桑比克和南非年均吸引外资额分别可达20亿美元、47亿美元和49亿美元,而津巴布韦在2014年最高时仅为5.5亿美元。^①

第三,财政收支严重失衡,对外债务逐年攀升,金融稳定性遭到破坏。美国制裁加剧了津巴布韦的财政收支失衡问题,发挥作用的因素包括西方国家和国际金融机构停止向津巴布韦政府提供援助资金,长期贸易逆差及外国投资不足和货币体系动荡导致其经济低迷,并进而影响政府税收能力等。根据非洲开发银行公布的数据,津巴布韦在2003年财政赤字仅为1 600万美元,但在2004年飙升至4.37亿美元,2006~2009年虽回落到2亿美元以下,但2010年又升至近4亿美元。2013年之后,津巴布韦财政赤字开始大幅飙升,其中在2017年达到了创纪录的21.71亿美元。^②不仅如此,制裁还使津巴布韦无法再从以美国为首的西方国家和国际金融机构获得债务减免或债务重组,加之偿债能力严重不足,由此导致其对外债务逐年攀升。津巴布韦在2000年外债为38.43亿美元,此后逐步攀升,分别在2007年和2016年突破50亿美元和100亿美元大关,在2020年达到创纪录的127.41亿美元。此外,外债占津巴布韦国民生产总值的比例一直高达60%以上,在2010年之前甚至一度高达90%以上,短期债务占比自2010年以来则徘徊在30%左右,这说明津巴布韦长期面临沉重的还债压力。^③长期积欠外债,又缺少适当的经济稳定措施,津巴布韦遂采用大量印钞解困之策,由此引发2006~2009年恶性通货膨胀。2009年实行以美元为主的多元货币体系后,又因美元短缺而导致金融体系长期不稳,2019年之后再陷货币贬值与通货膨胀的泥淖。

(二) 对津巴布韦产业发展的影响

美国制裁对津巴布韦宏观经济的冲击进一步传导到农业、制造业和采矿

^① UNCTAD, *World Investment Report*, 2003, p. 250, 2006, p. 300, 2012, p. 170, 2016, p. 197, 2022, p. 211.

^② African Development Bank, *African Statistical Yearbook*, 2012, p. 350, 2020, p. 439, 2021, p. 427.

^③ World Bank, “International Debt Statistics”, Washington, D. C., 2013, p. 306, 2017, p. 156, 2022, p. 162.

业等支柱产业，并与“快车道”土地改革和本土化政策等相互作用，从而严重阻碍了这些产业的良性发展。

第一，农业部门更加脆弱。津巴布韦曾被誉为“南部非洲的粮仓”，但2000年开始的“快车道”土地改革使其农业生产在短期内受到严重冲击。美国对津巴布韦农场、农业相关企业和农业发展银行等的制裁进一步加剧了津巴布韦农业部门的困境，导致津巴布韦在农业领域融资和吸引外资的能力大幅下降，农业机械、灌溉设施和储存设施等年久失修，种子、化肥和农药等农用物资严重短缺，^①使津巴布韦农业生产进一步深陷低谷且加剧了其脆弱性。2002~2009年，津巴布韦农业生产连续9年为负增长，其中2008年跌幅达到35.8%，主要粮食作物玉米和小麦的年度最高跌幅甚至达到65.8%和80.7%。^②2010年之后，津巴布韦农业生产逐步恢复，但在2013年、2015年、2016年和2019年仍然出现了负增长，^③这表明其发展的脆弱性在制裁和气候变化等因素综合作用下进一步加剧。

第二，制造业深陷衰退困境。美国对津巴布韦制造业企业、商业银行和对外贸易公司的制裁，对津巴布韦制造业领域的投融资、对外贸易、设备维修与更新，以及技术创新等产生了严重制约，并进而导致其深陷衰退乃至“去工业化”的困境。据统计，在2001~2021年间，除2009年数据缺失外，津巴布韦制造业有10年为负增长，其中有7年跌幅在10%以上，而在保持增长的11年里，有7年在2%以下。正是由于津巴布韦制造业长期负增长或低速增长，它在国内生产总值中的比重从1990年的26.4%下降为2021年11.7%。^④受此影响，津巴布韦的工业化指数在非洲国家中的排名，也从2010年的第26名下降为2021年的第32名。^⑤

第三，采矿业发展严重受限。津巴布韦几乎所有大型矿业公司和矿产品贸易公司都曾在美国的制裁名单之上，由此导致它们大量海外资产被封禁，

① 如白俄罗斯钾肥厂（Belaruskali）曾是津巴布韦最为主要的钾肥供应商，后因美国制裁而不再向津巴布韦出口钾肥。Alena Douhan, *Visit to Zimbabwe – Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights*, p. 7.

② African Development Bank, *African Statistical Yearbook*, 2010, p. 395; 沈晓雷著：《津巴布韦土地改革与政治发展》，社会科学文献出版社，2020年版，第183页。

③ African Development Bank, *African Statistical Yearbook*, 2021, p. 424.

④ African Development Bank, *African Statistical Yearbook*, 2010, p. 395, 2016, p. 250, 2021. p. 424; Zimbabwe National Statistics Agency, “GDP Tables 2017 to 2021”.

⑤ African Development Bank, “Africa Industrialization Index 2022”, p. 30.

难以获得外国投资,失去大量海外市场且难以开拓新的市场,以及被迫以低于国际市场价格出口矿产品且在收回款项时面临各种限制。受此影响,一方面,津巴布韦采矿业在2001~2008年间严重下滑,其中有4年为负增长,最高跌幅达35.8%,2010年后情况虽有所好转,但年均增幅不到5%,且2014年和2019年仍然为负增长。^①另一方面,津巴布韦矿产品出口仍以矿石和初级冶炼制品为主,如2021年出口的矿产品主要为黄金、镍矿石、镍冶金、铁合金、钻石、铂金和铬矿石等,其中黄金和镍矿石出口额分别占到出口总额的26%和17.1%,^②矿业制品加工能力仍严重不足。

(三) 对津巴布韦社会民生的影响

美国对津巴布韦制裁的负面影响也涉及社会民生领域,并随着时间的推移给津巴布韦粮食安全、就业、医疗和贫困等领域带来越来越严峻的挑战。

第一,加剧粮食安全问题。自美国制裁以来,受粮食作物大幅减产、国际粮食援助下降、外汇短缺和对外贸易受限而无法大量进口粮食、通货膨胀导致粮价高企等因素的影响,津巴布韦粮食安全问题日益凸显。根据国际粮食政策研究所公布的全球饥饿指数,在名单上的119个国家中,津巴布韦在2018年仅排名第107位;自2000年以来,津巴布韦的饥饿指数一直处于“不安”或“严重”的状态;许多在2000年饥饿指数高于津巴布韦的非洲国家,如喀麦隆、多哥、埃塞俄比亚和卢旺达等国,在2018年都已经低于津巴布韦。^③

第二,促推失业率居高不下。受美国制裁所引发的经济衰退、制造业低迷,工业化与采矿业产业化程度低等问题影响,津巴布韦就业创造严重不足,失业率长期居高不下。2002年以来,该国失业率一直保持在10%以上且呈逐步攀升的态势,到2021年第四季度甚至高达19.9%,广义失业率则高达47.2%。^④与此同时,由于制裁导致正规经济衰退与非正规经济崛起,津巴布韦的就业人口绝大多数是在非正规经济部门就业,如2019年在非正规经济部门就业的比

^① African Development Bank, *African Statistical Yearbook*, 2010, p. 395, 2021. p. 424, Zimbabwe National Statistics Agency, “GDP Tables 2017 to 2021”.

^② “Zimbabwe Imports and Exports”, <https://trendeconomy.com/data/h2/Zimbabwe/TOTAL>, 2022 - 11 - 22.

^③ 全球饥饿指数共分为5种状态,从低到高分别为“低度”“中度”“严重”“不安”“极为不安”。International Food Policy Research Institute, *Global Hunger Index: Forced Migration and Hunger*, Dublin/Bonn, 2018, pp. 9, 13.

^④ Zimbabwe National Statistics Agency, *2022 First Quarter Labour Force Survey Results*, Harare, July 2022, p. 5.

例高达 75.6%，^① 由此引发了就业状况不稳定、平均工资水平低和人才外流等一系列问题。

第三，恶化医疗卫生状况。美国制裁也通过各种渠道延伸到津巴布韦的医疗卫生领域，这其中包括政府因财政收入下降而大幅缩减医疗卫生开支，医疗卫生设施因无法从国外进口零部件而年久失修，各类药物因进口受限而严重短缺，以及医疗岗位因工资过低和大量医务人员移民海外而严重空缺等。^② 这些问题相互叠加，导致津巴布韦在 2012 ~ 2020 年间平均每万人仅拥有全科医生 2 人、护士和助产士 21.4 人、药店 1.1 家。由于医疗资源严重短缺，2019 年津巴布韦人均预期寿命和人均健康预期寿命分别仅为 60.7 岁和 53.1 岁。^③

上述因美国制裁而诱发的经济与社会问题最终都会汇集到一点，即导致津巴布韦贫困问题日益突出。据世界银行统计，2011 ~ 2019 年，津巴布韦生活在国际贫困线（每人每天支出低于 1.9 美元）以下的人口从 21.4% 上升为 39.5%，极端贫困人口达到 600 多万人，同期除津巴布韦之外的撒哈拉以南非洲其他国家则从 45.8% 降为 39.7%。贫困人口持续增加还导致津巴布韦贫富分化问题愈加严重，基尼系数从 2011 年的 0.42 增至 2019 年的 0.503。^④

为了应对美国制裁，津巴布韦自 2002 年起开始实施“向东看”政策，积极发展与中国、印度、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、泰国和巴基斯坦等国的关系。“向东看”政策一定程度上有助于津巴布韦开拓新的市场和获取新的投资来源，尤其是与中国关系的全面快速发展为津巴布韦应对美国制裁发挥了重大作用。尽管如此，在美国仍然主导全球金融体系、美元一直在全球货币与结算体系中占据核心地位的情况下，津巴布韦仍然无法避免美国制裁对其造成的严重负面影响。在当前全球掀起新一轮反制美国制裁高潮，尤其是多个发达和新型经济体创新去美元化支付机制和推动本币国际化的背景之下，^⑤ 津巴

① Zimbabwe National Statistics Agency, *2019 Labour Force and Child Labour Survey*, Harare, February 2020, p. xxxiv.

② 以 2008 年为例，津巴布韦各类医疗岗位的空缺率均在 50% 以上，其中医生和助产士的空缺率甚至高达 69% 和 80%，各类基本药物的储备率则仅为 22% ~ 36%。Ministry of Health & Child Welfare, Zimbabwe, *The National Health Strategy for Zimbabwe (2009 - 2013)*, Harare, p. 9.

③ World Health Organization, *World Health Statistics 2022: Monitoring health for the SDGs*, pp. 96, 113.

④ World Bank, *Reversing the Tide: Reducing Poverty and Boosting Resilience in Zimbabwe*, October, 2022, pp. 17, 19.

⑤ 中国现代国际关系研究院课题组：《美国的次级制裁与国际应对》，载《现代国际关系》2022 年第 7 期，第 47 ~ 49 页。

布韦为了应对恶性通货膨胀而在2009年将美元作为主要流通货币，此后虽重新发行本币津元但贬值严重且无法挑战美元在流通中的主导地位，这无疑愈发使津巴布韦无法避开美国主导的国际金融体系和无法摆脱美国制裁所带来的负面影响。

四 美国制裁津巴布韦的本质特征

美国制裁不但制约了津巴布韦社会经济发展，并因此而严重侵犯了津巴布韦人民的合法权益，更体现了美国在国际关系中强权政治、霸权护持之本质，其根本目的是维护美国在非洲乃至全球的霸权地位。

（一）制裁津巴布韦是美国对外推行霸权主义的政策工具

美国是世界上最早对外实施制裁的国家之一。早在1806~1812年，美国便对英国施加制裁，以反制在拿破仑战争期间英国海军攻击美国商船的行为。美国大规模实施制裁的起点可追溯到第二次世界大战后期放弃贸易中立政策，在1940~1941年间对日本进行出口限制和财产冻结，以迫使日本从东南亚撤军。二战结束后，美国对苏联及朝鲜、越南和古巴等亲苏联的国家实施了以战略禁运为核心的经济制裁，对外制裁在这一时期正式成为美国谋取并维持霸权的对外政策工具。冷战结束后，为了维持其霸权地位，美国凭借强大的经济与军事实力、对国际金融体系的操控和美元在全球的主导地位，不断加大制裁频率，更新制裁形式，增加制裁对象，尤其是越来越频繁地使用单边制裁、定向制裁和次级制裁等制裁形式。^①

为了有效实施制裁，美国颁布了大量对外制裁法律，包括《对敌贸易法》等授权总统和行政机关实施制裁的基础性法律、《全球马格尼茨基人权问责法》等适用于特定制裁对象或目标的专门性制裁立法，以及包含制裁条款的其他立法。在实施机制方面，美国财政部下属的海外资产控制办公室、金融犯罪执法网络办公室和恐怖主义与金融情报办公室，商务部下属的工业与安全局，以及国务院下属的经济制裁与实施办公室发挥着至关重要的作用。在

^① 刘玮：《美国经济制裁：历程、手段与效果》，载张宇燕主编：《2020年世界经济形势分析与预测》，社会科学文献出版社，2020年版，第325~329页；Richard Nephew，“Implementation of Sanctions: United States”，in Masahiko Asada ed.，*Economic Sanctions in International Law and Practice*，London and New York: Routledge，2020，pp.94-98.

执行层面，美国要求其境内的企业与个人必须遵守美国的制裁决定，且为此而设定了严厉的处罚标准，如一旦违反武器禁令，则可能会面临 100 万美元罚款或 10 年以上监禁。^① 美国制裁津巴布韦便是如此，这不但完全契合了美国的制裁运作机制，其中包括美国国会出台《津巴布韦民主与经济恢复法案》，美国总统签署第 13 288 号、第 13 391 号和第 13 469 号行政令，以及财政部海外资产控制办公室制定制裁条例并公布制裁对象等。更为重要的是，美国以其所宣扬的民主、法治和人权等标准为借口，以制裁为手段，迫使津巴布韦在价值观和政治制度等层面向美国靠拢，以此推进和维持美国在津巴布韦乃至整个非洲的战略目标与霸权利益。

（二）与其他西方国家联动是美国制裁津巴布韦的策略

美国除了对津巴布韦实施单边制裁外，为了保证制裁效果和防止津巴布韦规避制裁，还协同其他西方国家联合对津巴布韦进行制裁。在美国的共谋与推动之下，欧盟国家及英国、瑞士、澳大利亚、挪威和加拿大等国均自 2002 年起对津巴布韦进行制裁，其中欧盟的制裁最为严厉，在 2009 年制裁的高峰期，共将 243 个人与实体纳入制裁名单，且几乎冻结了所有对津巴布韦的信贷、投资和技术援助。^② 2012 年之后，欧盟大幅降低对津巴布韦制裁的力度，至今已基本取消各项制裁措施。尽管如此，在美国的金融霸权与高压政策下，欧盟成员国在与津巴布韦开展经济合作时，仍受到美国次级制裁的影响，且在不同程度上存在过度遵守问题。就此而言，只要美国不取消制裁，津巴布韦与其他西方国家的经济交往便会一直处于美国制裁的阴影之下。

（三）西方民主价值观是美国制裁津巴布韦的借口

冷战结束以来，为了维持其霸权地位和霸权利益，美国在全球各地充当世界警察，将制裁所要达到的目标及涉及的领域扩大至民主、人权、恐怖主义、毒品、武器扩散、环境和劳工权利等诸多方面，并不断打着价值观外交和反恐等幌子肆意干涉他国内政。

美国一直宣称之所以坚持对津巴布韦进行制裁，是因为津民盟政府违反法治、损害人权、破坏民主和阻碍经济发展。为此，美国国务院年度人权报告一直对津巴布韦人权状况大肆批评，美国前国务卿康多莉扎·赖斯将津巴

^① Richard Nephew, "Implementation of Sanctions: United States", pp. 98 - 106.

^② The Commission of The European Communities, *Commission Regulation (EC)*, No. 77/2009 of 26 January, 2009, Published by Official Journal of the European Union, L 23, Vol. 52, January 2009.

布韦纳入“暴政前哨”国家，世界和平基金会前主席罗伯特·洛特伯格（Robert Rotberg）将穆加贝与非洲著名独裁者蒙博托和伊迪·阿明等相提并论，小布什总统与前国务卿克林·鲍威尔甚至奉劝穆加贝主动下台。^①正是在美国持续不断的宣传、攻击与污蔑下，津巴布韦被贴上了“暴政国家”“独裁国家”和“失败国家”等标签。除了通过制裁等方式对津民盟政府施加压力外，美国还为津巴布韦反对派，即所谓“支持民主的力量”提供大量的支持，主要实施者为美国国际开发署。美国国际开发署非洲局副局长凯瑟琳·埃尔姆奎斯特（Katherine Almquist）曾在2008年7月明确表示，美国国际开发署对津巴布韦的合作重点为“恢复法治，保护人权，推进良治，加强市民参与和构建共识，扩大媒体交流，增强市民社会与民主制度，提升选举透明性和支持民众监督选举进程”，为此其推出并不断加强津巴布韦民主与治理项目，向包括争取民主变革运动在内的反对党、非政府组织和反对派媒体提供资金支持，如在2008年3月总统选举前夕为相关非政府组织提供75万美元，让它们组织民众前去投票并监督投票进程。^②

由此，美国长期制裁津巴布韦最为根本的目标，是试图通过制裁施压津民盟政府，迫使其在重压之下进行政治改革甚至在选举中下台。美国制裁津巴布韦不仅是一场经济斗争，更是一场政治斗争，其背后折射出美国维护其在津巴布韦国家利益之真实意图。

（四）以国内法为依据制裁津巴布韦彰显美国霸凌主义外交之特征

美国对外制裁通常经由国会立法及总统行政令加以实施，而其主要法律依据为《国际紧急经济权力法》（International Emergency Economic Power Act）第1701~1706条和《国家紧急状态法》（National Emergencies Act）第1601~1651条。根据这两项法律，美国总统有权因某国国内局势，如安全形势恶

① “Zimbabwe’s Political and Economic Crisis”, Hearing before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations United States Senate, 107th congress, 1st Session, S. HRG. 107 - 102, June 28, 2001, p. 12; “Zimbabwe: Prospects for Democracy After the March 2005 Elections”, Hearing before the Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations of the Committee on International Relations, House of Representatives, 109th Congress, 1st Session, April 21, 2005, Serial No. 109 - 131, p. 3.

② “The Crisis in Zimbabwe and Prospects for Resolution”, Hearing before the Subcommittee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 100th Congress, 2D Session, July 15, 2008, S. HRG. 110 - 682, pp. 14, 26 - 27.

化、选举骚乱和暴力活动蔓延等对美国外交政策构成不寻常且极其严重的威胁时，宣布实施国家紧急状态，并据此对该国进行制裁，美国对津巴布韦的制裁也是如此。然而，美国以国内法为依据来制裁津巴布韦，严重违反了联合国宪章及相关国际法和国际关系准则，完全不具备合法性，从本质上而言只是一种非法行为。

作为联合国的根本大法和国际关系的基本准则，《联合国宪章》只赋予了安全理事会（简称“安理会”）对成员国进行制裁的权力，其第41条明确规定，对于威胁、破坏和平及侵略行为，安理会可决定采取武力以外之办法，包括“经济关系、铁路、海运、航空、邮、电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交关系之断绝”，并促请成员国加以实施。^① 联合国大会在1974年12月通过的《各国经济权利和义务宪章》则在第32条中进一步明确指出，“任何国家不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施来强迫另一国家，使其在主权权利的行使方面屈从”。^② 这两项规定意味着只有安理会才有权决定是否对一个国家进行制裁，其他国家只能遵守安理会的制裁决定，而无权单方面决定对别国进行制裁。

除《联合国宪章》与《各国经济权利和义务宪章》外，1995年3月社会发展问题世界首脑会议通过的《社会发展问题哥本哈根宣言》、1995年9月第四届妇女问题世界会议通过的《北京宣言》和《行动纲领》，以及联合国《2030年可持续发展议程》等，均反对和谴责单方面制裁并敦促相关国家立即全面取消制裁措施。更为重要的是，联合国人权委员会/联合国人权理事会和联合国大会自1994年和1997年起，每年均会通过《人权与单方面强制性措施》的决议，强调单边制裁严重违背国际法、国际人道法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则，谴责某些大国对其他国家，尤其是最不发达国家和发展中国家施加单边制裁，敦促这些国家立即停止单边制裁，尤其是有域外效力的单边制裁。^③

^① *Charter of the United Nations*, Article 41, San Francisco, 1945.

^② *Charter of Economic Rights and Duties of States*, Article 32, GA Res. 3281 (xxix), December 12, 1974.

^③ 2006年3月15日，第60届联大决定设立人权理事会以取代总部设在日内瓦的人权委员会，人权理事会成立后继续发布《人权与单方面强制性措施》决议，且在2019/2020年和2022年将名称改为《单方面强制性措施对享受人权的不良影响》。参见联合国人权理事会网站：<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures/resolutions-and-decisions-mandate>, 2023-01-22。

然而，虽然以联合国为代表的国际组织做出了如此多的努力，但以美国为首的西方大国凭借手中的经济强权对其他国家施加制裁以实现自身政治、经济与外交利益的行为却在近年来呈愈演愈烈之势，甚至有学者称制裁已经成为现代战争中的经济武器。^①正是在这种情况之下，尽管美国对津巴布韦的制裁明显为非法制裁，且遭到了联合国、非盟、南共体及诸多非洲国家的一致反对，但美国仍然一意孤行，坚持在每年年初由总统宣布继续延长对津巴布韦的制裁。

五 结语

瑞典隆德跨国和平与未来研究基金会创始人扬·奥伯格（Jan Oberg）在批驳西方制裁时指出：“如果制裁足够严厉，持续的时间足够长，制裁就会演变为大规模毁灭性武器。在伊拉克，由于 13 年的制裁而死亡的人数超过了军事战争的死亡人数。”^②美国对津巴布韦的制裁虽然并没有直接导致大量人员伤亡，但正是其对津巴布韦社会经济发展的制约和对津巴布韦人民各项权益的侵害，导致津巴布韦在联合国开发计划署公布的人类发展指数中，连续多年为“低人类发展水平”，直到 2019 年才进入“中等人类发展水平”之列。

为了推动社会经济恢复与发展，埃莫森·姆南加古瓦政府在 2017 年 11 月上台后着力消除各种内外制约因素，一方面谋求加强经济治理，确立商业开放和建立以私营企业为主导的市场经济路线图，并对土地改革和本土化政策等进行调整，另一方面则提出重新融入国际社会的外交政策，谋求改善与西方国家的关系，尤其谋求美国取消制裁。为此，当拜登在 2020 年 11 月的总统选举中获胜后，姆南加古瓦在第一时间发去贺电。在 2021 年 11 月的格拉斯哥气候大会上，他在与拜登会谈时特别强调希望美国取消对津巴布韦的制裁。但姆南加古瓦的努力并没有取得明显成效，拜登在 2021 年上台后仍连续 3 次宣布延长对津制裁。事实上，无论姆南加古瓦政府做出何种努力，美国都不会在短期内取消对津制裁。究其原因：其一，姆南加古瓦政府上台后，

^① Nicholas Mulder, *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, New Haven: Yale University Press, 2022.

^② [瑞典] 扬·奥伯格：《西方的“制裁炎”、军事主义和其他自我毁灭式冲动》，载《中国投资》2022 年 10 月号，第 28 页。

虽进行了一定程度的政治改革，但远没有达到美国的价值观要求，尤其是2018年大选及选后的骚乱与纷争，被美国视为选举不公正的明证。其二，拜登政府在2021年上台后，加大了对非价值观外交的力度，将促进和深化非洲政治民主化进程作为优先事项之一，津巴布韦无疑是其进行民主改造的主要对象，而制裁则是推进这一目标的重要手段。其三，随着中美战略博弈的加剧，美国已将应对中国在非洲日益增长的影响力作为其对非政策的核心目标，^①在此背景之下，美国除了加强与中国在非洲的竞争外，还将在一定程度上打压与中国友好的国家。作为与中国建立全面战略合作伙伴关系的友好国家，且自身对于美国而言并不具备战略重要性的情况下，津巴布韦无疑很难让美国取消对其制裁。

除了津巴布韦之外，美国当前还对中非共和国、刚果（金）、埃塞俄比亚、利比亚、马里、索马里、苏丹和南苏丹等多个非洲国家进行了制裁，且给这些国家的社会经济发展和人权与发展权也带来了严重的损害。这对美国总统拜登在2022年12月举行的第二届美非峰会上宣称的所谓“美国深刻关切非洲，愿与非洲共建未来”是一种十足的讽刺。美国如此频繁地对非洲国家施加制裁，是以在相关国家推进所谓的民主、保护人权、维护和平和促进发展为借口，其本质在于：将制裁非洲国家作为实施单边霸凌方式、推进其外交战略和谋求自身政治与经济利益的手段，它所体现的是美国一贯的虚伪性和侵犯他国主权、干涉他国内政、损害他国发展的霸权主义行径。就此而言，无论津巴布韦还是其他遭受制裁的非洲国家，都应充分认识到美国霸权主义的本质，都应更加坚定地反对美国的霸权主义与霸凌行径。当然，对于这些国家而言，最重要的还是要不断加强国家治理，努力消除制约社会经济发展的内部诱因。唯有如此，才能真正实现独立自主与自力更生，才能真正有能力在国际舞台上选择互利共赢的合作对象，而不是继续遭受美国的霸凌和深受美国制裁的侵害。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

^① 张宏明：《拜登政府的非洲政策：优先事项与本质内涵》，载《西亚非洲》2022年第4期，第69页。