



# 联合国 大会



Distr.  
GENERAL

A/44/510  
10 October 1989  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

第四十四届会议  
议程项目 8 2 (b)

## 发展和国际经济合作：贸易和发展

### 经济措施作为向发展中国家 进行政治和经济胁迫的手段

#### 目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言 .....	1 - 4	2
二、 从各国政府收到的答复摘要 .....	5 - 18	3
三、 从联合国系统各机关和组织 收到的答复摘要 .....	19 - 32	5

#### 附 件

专家组会议报告 .....	8
---------------	---

## 一。导言

1. 本报告是按照大会1987年12月11日第42/173号决议编写的。在该决议中大会痛惜一些发达国家继续在运用经济措施，在某些情况下还增加这些措施的范围和数量，其目的在于直接或间接地胁迫发展中国家，使其主权决定受制于这些措施。大会呼吁国际社会采取紧急而有效的措施，禁绝向发展中国家使用胁迫措施，并重申发达国家不得违反《联合国宪章》的规定，威胁采用或实行贸易限制、封锁、禁运和其他经济制裁。

2. 在同一决议中，大会请秘书长编写一份综合全面的深入报告，说明禁绝向发展中国家使用胁迫措施的有效方法，并考虑到各国政府和联合国系统各有关机构和组织提供的有关资料，监测各种胁迫的经济措施的使用情况和建议，以及秘书长认为适当时，得到这一领域中国际公认的有能力的专家的意见和建议。应该回顾，秘书长以往关于同一题目的报告，已经按照1983年12月20日第38/197号决议，提交大会第三十九届会议（A/39/415），按照1984年12月18日第39/210号决议，提交大会第四十届会议（A/40/596），按照1985年12月17日第40/185号决议提交大会第四十一届会议（A/41/739），按照1986年12月5日第41/165号决议，提交大会第四十二届会议（A/42/660）。

3. 根据大会的要求，秘书长在一个普通照会中，请所有各国政府和联合国系统有关机构和组织提供有关的资料。在编写本报告时，已收到下列国家的答复：白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、古巴、塞浦路斯、多米尼加、萨尔瓦多、德意志民主共和国、伊拉克、蒙古、罗马尼亚、萨摩亚、沙特阿拉伯、南非、乌克兰苏维埃社会主义共和国和苏维埃社会主义共和国联盟。也收到了下列联合国系统机构和组织的答复：拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉美加经委会）、亚洲及太平洋经济及社会委员会（亚太经社会）、西亚经济及社会委员会（西亚经社会）、世界粮食理事会、联合国粮食与农业组织（粮农组织）、世界卫生组织（卫生组织）、关税和贸易总协定（总协定）和联合国贸易和发展会议（贸发会议）。

4. 本报告载有上述各国政府和组织的答复摘要，并不必然代表秘书长的意见。这也适用于本报告附件内所反映的国际公认专家的意见。

## 二。从各国政府收到的答复摘要

5. 各国政府指出，胁迫的经济措施，意思是为政治目的而实施这类措施，有许多形式，例如禁止贸易和贷款、歧视性的限制出口和进口、单方面废弃现有的协定以及对科学和技术安排实施特别限制。它们表示，胁迫的经济措施违反了国际法的基本原则和联合国宪章所规定的原则。

6. 有些政府对于一些发达国家愈来愈经常地采用威胁或实施胁迫性经济措施，表示关切，这些措施损害了国际经济关系中的信任和信心，阻碍了国际经济安全，国际经济的特征应该是稳定、可预测性和可靠性。它们强调，实施胁迫的经济措施特别严重地影响到发展中国家，由于它们相对来说处在较低经济发展阶段以及目前不对称的相互依赖程度，使得它们的经济有高度脆弱性。

7. 有些社会主义国家强调，在东西经济关系的范围内实施胁迫的经济措施，主要是基于社会经济制度及其政策的差异。

8. 古巴政府提到一个美国总统宣告的颁布，禁止古巴公民在第三国取得美国签证，以及禁止同在第三国被称为是“古巴的挂名公司”的公司贸易，以及对转移金钱和货物到古巴实施密切管制，这些都是实施胁迫性经济措施的具体例子。古巴政府也提请注意1988年美国混合贸易和竞争法案第1911款，该款规定了改善执行对于古巴进口品的限制的一些措施。

9. 塞浦路斯政府指出，土耳其禁止悬挂塞浦路斯旗帜的船只进入或使用土耳其港口，目的是为了伤害塞浦路斯的经济和实施政治胁迫。同类的措施也用来限制飞越土耳其领空的飞机使用塞浦路斯机场。

10. 德意志民主共和国政府指出，大会在第四十二届会议上通过的加强在国际关系上不使用武力或进行武力威胁原则的效力宣言（1987年11月18日第

42/22 号决议)，明白地规定关于禁止使用胁迫性经济措施的有关规定，应该用来作为国际关系所有领域的一个具体规范。

11. 伊拉克政府坚决谴责使用胁迫性经济措施作为干涉主权国内政的一个手段，并且指出，这类措施违反了国际法的基本原则和联合国的有关规定。联合国应该加强其关于收集资料的活动，并且采取步骤来防止胁迫性经济措施的实施。

12. 蒙古政府谴责胁迫性经济措施的实施，举出了一些具体的例子以及它们对于受害国家的负面影响，并且要求严格遵守国际法的既定规范和有关的联合国规定。

13. 罗马尼亚政府强调，实施强制性经济措施违背了国际法，违背了联合国宪章和其他有关的联合国文书的基本原则和宗旨。美国试图在美国——罗马尼亚贸易关系中给予最惠国待遇，但需有同贸易关系无关的条件，这被认为是对罗马尼亚内政的不可接受的干涉。这导致罗马尼亚政府宣布，只要美国维持它所提出的歧视性条件，罗马尼亚再也不能接受最惠国待遇。罗马尼亚政府强调，欧洲共同体某些机构最近在它们同罗马尼亚的关系中也采取了类似的压力政策和有政治动机的条件。除其他事项外，这牵涉到1989年3月16日欧洲议会所通过的一项决议，载有对罗马尼亚实施强制性经济措施的威胁。

14. 萨摩亚政府提到发达国家对发展中国家实施强制性经济措施是在以下领域：贸易条件和比较利益；援助方式和外部援助；对领水的控制；对领空的控制；发展中国家的人才外流；以及监测相对于发展中国家的弱势和脆弱货币的主要货币。

15. 沙特阿拉伯政府表示，发达国家对发展中国家的最危险的胁迫性经济措施是冻结资产和钱币。这造成了世界经济的一种不信任和不稳定的气候，必须采取紧急纠正行动。

16. 乌克兰苏维埃社会主义共和国支持充分遵守国际法和联合国有关文书在防止使用胁迫性经济措施方面的规定。提到了多边出口管制协调委员会所实施的技术出口管制，作为以政治理由对社会主义国家实施的胁迫性经济措施的一个具体例

子。

17. 苏维埃社会主义共和国联盟政府指出, 尽管大会通过了一系列的决议, 反对实施胁迫性经济措施, 歧视性措施仍然在国际经济关系中主要为政治理由而使用。具体的例子是对付古巴、尼加拉瓜、巴拿马、阿拉伯利比亚民众国和其他发展中国家所实施的措施, 以及一些西方国家在多边出口管制协调委员会范围内针对社会主义国家所通过的严厉技术出口管制。 联合国应该加强范围广泛的全球对话, 目的是要建立共识, 以利于巩固普遍公认的法律规范, 来对抗胁迫性经济措施的使用。

18. 有些政府再次提出它们以往关于在联合国内建立一个机制的提案, 这个机制能够监测和收集资料, 制定规范和提出对抗实施胁迫性经济措施的行动。

### 三、从联合国系统各机关和 组织收到的答复摘要

19. 卫生组织报告, 应若干成员国的请求, 第四十届世界卫生组织大会在议程内列入题为“医药品禁运及其对各国人民健康的影响”的分项目。 大会决定将问题交由执行局作初步审议。 后来提出了一项题为“医药品禁运及其对卫生工作的影响”的决议草案。 世界卫生组织大会在讨论后将决议草案交由执行局审议。

20. 卫生组织强调它没有凌驾国家的权力, 强迫因政治或其他理由而拒绝提供医药品的国家改变其决定, 向其他国家提供有关的医疗器材和药品。 但世界卫生组织大会可以其道义力量请拒绝提供的国家改变其决定。 总干事可在没有卫生组织大会或执行局的具体决定或决议的情况下采取行动。 因此, 如果成员国认为另一成员国不予提供医药品, 无论不提供的理由为何, 应该成员国要求, 总干事可采取必要措施, 确保拒绝提供的成员国提供这些医药品, 或经其同意通过卫生组织提供, 或由另一成员国提供。 假如经总干事努力后仍无法找到满意的解决办法, 总干事可提请卫生组织大会注意问题。

21. 拉加经委会的答复提到拉丁美洲经济体系的拉丁美洲理事会第222和第226号决定。两项决定特别针对美国和尼加拉瓜的贸易禁令。拉加经委会说,一些工业化国家经常以胁迫性经济措施作为向发展国家施加政治压力的手段,而且采取这类措施往往对受影响国家造成严重的经济紧急情况。

22. 拉加经委会也提及拉丁美洲理事会第112号决定。该决定第3条谴责对一些发展中国家采取非法和蛮横的胁迫性经济措施,以破坏和妨碍他们对其领土和自然与经济资源行使充分国家主权的行动,和阻碍每个国家的人民和政府的主权决定所制定的经济和社会政策。

23. 拉加经委会还指出,对成员国采用这些措施违背国际法和违反《联合国宪章》、《各国经济权利和义务宪章》、《美洲国家组织宪章》和《关税及贸易总协定》。

24. 西亚经社会谴责一国对另一国使用任何种类的胁迫性行动,并充分支持一切旨在消除发达国家向发展中国家施加的,目的在于迫使后者改变国内和外交政策的一切形式的限制性经济措施。

25. 一般来说,西亚经社会国家据报没有因非经济理由受到贸易限制。但阿拉伯叙利亚共和国报告一个发达国家以前曾直接采用限制性措施,因政治理由而中止经济和技术援助方案及限制技术转让。

26. 西亚经社会指出,为了对一个国家的国内决策程序施加压力或实行控制而采取的胁迫性经济措施,在政治上经济上只构成一类胁迫性经济措施。另一类措施与贸易政策有关,目的是限制发展中国家产品进入发达市场经济国家的市场的机会。据报,西亚经社会成员国曾受到违反《总协定》,使其进入市场机会受到限制的措施。

27. 这些限制性贸易做法歪曲了价格机制和资源分配,不利地影响世界贸易和损及受影响国家的经济增长。

28. 为了防止和监察胁迫性经济措施的使用，西亚经社会提议：

(a) 贸发会议积极参与，以确保所有成员国执行禁止胁迫性经济措施的原则和规则；

(b) 加强《总协定》制度，办法是借助一个监察制度改进对成员国贸易政策的监察和改进报告办法，该制度可迅速识别一切对发展中国家施用胁迫性经济措施的情况和请成员国加以注意；

(c) 加强发达国家和发展中国家的合作，以减少贸易壁垒和减少保护主义及限制性贸易政策。

29. 亚太经社会指出，《各国经济权利和义务宪章》规定，不得向任何国家实施胁迫性经济措施以防止一国自由和充分地行使其主权权利。发展问题的解决和在公平合理基础上改革世界经济关系往往因为对发展中国家使用胁迫性措施而受到阻碍。

30. 亚太经社会指出，胁迫性经济措施往往以伪装形式出现，其后果并不容易为发展中国家所认识。在这方面，亚太经社会特别指出与下列各方面有关的具体问题：贸易壁垒和贸易集团、非关税壁垒、服务贸易、国际资金流动、官方发展援助、普遍优惠制、跨国公司活动和外债问题。

31. 世界粮食理事会重申特别关注胁迫性经济措施的问题，并重申强烈反对以粮食作为政治武器。

32. 贸发会议召开一个国际公认专家特别小组会议审议与胁迫性经济措施的定义、法律根据和影响评价有关的多方面问题。主要结果和提案载于本报告附件内。

附 件  
专家组会议报告

1. 背景

1. 应大会1987年12月11日第42/173号决议和发展和国际经济合作总干事其后的要求, 贸发会议秘书长于1989年5月1至3日在日内瓦召开一个专家组会议, 目的在于审议消除对发展中国家使用强制性经济措施的有效办法。参加者名单载于本报告的附录。

2. 贸发会议在较早的时候委托对这个议题编制一份研究文件。<sup>1</sup> 这份文件和联合国的前几份报告<sup>2</sup> 成为专家讨论的背景材料。

3. 专家们讨论了关于强制性措施极限的若干难题。 虽然他们能够在许多问题上取得相当的协议, 他们也认识到需要对几个问题作进一步的讨论。 他们的看法摘要如下。

2. 国际法的现状

4. 暂时不理在定义什么是强制性经济措施方面的困难, 专家们普遍认为现有国际法对于什么时候不应当采取这些措施缺乏明确的一致意见。 国际法律制度也缺乏适当机制来监测和处理这些措施的使用。

5. 尽管过去作出了值得称赞的努力——通过条约和国际组织宣言和决议——来发展出限制使用强制性经济措施的准则, 国际法仍然存在这些缺陷。 主要的例外是总协定(见第4节)。

3. 强制性经济措施的定义

6. 理论上说, 一系列经济活动也许可以被称为强制性经济活动。 控制这些措施的国家 and 实体每一天都在多方面使用它们或影响国际经济活动。 这些活动可以被粗略地分为主要的5类限制:



- (a) 双边政府方案，例如外国援助，低息贷款，捕鱼权利和飞机降落权利；
- (b) 从施加措施的国家的出口（“发送”国）；
- (c) 从被施加措施的对象国家的进口（“目标”国）；
- (d) 私营财务交易，例如银行存款，有关贸易的贷款和投资贷款；
- (e) 国际金融机构的活动，例如国际货币基金组织（货币基金组织），世界银行和区域发展银行。

7. 专家们普遍同意许多这些活动可能是正当的。试图限制其中一些活动将会是不适当和甚至会产生反作用的。问题在于鉴定那些是应该取消或限制的活动。

8. 当会议讨论“经济制裁”概念的时候，一些专家也认为“经济制裁”不同于“强制性经济措施”，虽然专家们不一定同意两者之间有什么差别。无论如何，在为强制性经济措施下定义时，专家们宁愿避免使用“经济制裁”的字眼。

9. 一般同意发，国的意图是决定什么构成强制性经济活动的重要标，决定那一种活动应该被取消或限制。似乎被，受的意图是当发送国设法影响另一国家改变其内政和外交方面的非经济政策。这包括例如，影响目标国家的政府选择、对第三国的外交政策和容许在其国内的个人和团体享受不同的政治和公民权利。

10. 不过这个意图标准并不包括许多经济活动，例如，可能是最重要的是那些迫使目标国家改变其关税和非关税贸易壁垒的活动。专家们普遍认为，在这一点上让尚未确立的强制性经济措施扩大到包括发送国为经济目的大量而复杂的经济活动是范围过大和会产生反作用的。一些专家也注意到总协定已经给许多为经济理由而采取的这类经济活动提供了一个成熟的法律构架。

11. 大多数专家也认为，定义为强制性的经济措施应该对目标国有某种影响。国际和国内法律往往在许多情况下禁止“尝试”——即尝试的行动——多数专家觉得发展中的强制性经济措施概念应该至少在初期集中于某一国家实际上遭受损害的情况。这些大概是最重要的个案。专家们也同意产生的影响至少应该是“实质性”

或可以清楚地观察到的。

12. 然而专家们对于所需影响的多少进行了相当多的讨论和有一些意见分歧。一些专家相信需要的影响必需是“严重的”。其中一些专家把这种需要分作两部分看待：即发送国同目标国相比较必需处于“支配”地位，而产生的影响必需是“严重”或“实质性”的。那些赞成较严格需要说法的专家希望把焦点放在最重要的个案上，即那些造成了经济损失和混乱，以及使发展努力受到妨碍的个案。

13. 那些在确定影响程度方面犹豫不决的专家们的主要关切的是，关于损害程度的争论可能被用来回避制定对付强制性经济措施的任何规范。他们不想对类别作过分的限制，也不想造成一个非故意的漏洞。

14. 虽然造成影响的需要普遍获得接受，专家们都同意影响可能由于发送国威胁采取经济措施，以及实施如这些措施所造成。例如，发送国可以威胁采取禁运措施来改变目标国家对另一个国家的外交政策。禁运威胁可能对目标国家的经济造成严重的影响。

15. 在量度影响的时候，大多数专家都同意在决定是否存在最低限度必需影响时不应该计及目标国也许从第三国获得的抵消性利益。当第三国开始购买目标国在发送国实施禁运后的出口产品时便可能产生这些抵消性利益。几位专家指出，把抵消性利益计算在内的任何努力径径是困难的——例如很难确定第三国的行动是否打算作为抵消性措施，或仅仅是正常的商业活动。可能进一步使计算更为复杂的是，目标国也许必需付出一些（不一定是明显的）代价来同第三国作出新的安排。

16. 另一方面，一些专家注意到专家们普遍同意，如上面讨论的，发送国的行动应该产生某些经济影响才算是强制性行动。如果第三国的活动过分地弥补发送国行动，那么便会有是否能够通过所需影响限度试验的问题。

17. 专家们在强制性经济措施概念上是否应该包括肯定和否定性经济活动方面进行了相当多的讨论。肯定性经济活动是那些一个国家向另一个国家表示愿意提

供好处或“胡萝卜”来鼓励经济或政治发展。一个主要的例子是双边外援。接受援助的国家也许要在减少独立方面付出微妙的代价。

18. 专家们普遍同意只有否定性经济活动，例如禁运和冻结资产活动，可以被认为是强制性经济措施，而让它包括肯定性经济活动的作法似乎是不适宜的。虽然这些活动对目标国家可能有实质性影响，国家间的有利经济关系是应该获得鼓励的。开始探究例如一项双边外援的主观动机可能是行不通的，并且可能使受援国今后更难获得外援。

#### 4. 可允许的例外

19. 专家们普遍一致认为上面拟订的标准应该有数目和范围有限的例外。专家们担心例外会被滥用，或至少会产生解释上的问题。此外，似乎也有一种感觉是，最初拟订的标准范围太窄，以致到目前为止大多数获接受的经济活动都没有包括在强控性经济措施概念的范围之内。

20. 专家们普遍同意应该有一项有关安全或自卫的例外。因此，在为安全利益所必需时，一个国家可以采取在其他情况下被认为是强制性的经济活动。尽管如此，专家们也普遍同意这个例外应该有一个窄的定义。

21. 一些专家建议也许可以允许在总协定中可以找到的其他例外，例如第二十条的例外。不过，其他专家指出，大多数这些例外旨在为经济目的而评价经济活动，而不是这里考虑的非经济目的。

22. 一些专家建议应该有一个一般的例外，容许遵照国际条约义务而进行的活动。这方面没有作进一步的推敲，但专家们认为理所当然的是，肯定应该有一项规定，至少承认各国可以根据安全理事会在《联合国宪章》第四十一条下通过的决议采取经济措施。反对南非的各项措施是一个例子。

23. 一些专家建议一个可能的例外是容许进行保障人权的活动。其他专家则认为这样会提供一个漏洞，容许进行应该不被允许的活动。

24. 一位专家建议允许的一项例外是，当目标国破坏一项国际义务，造成实质性损害和和损害未获公平补偿的时候，受害国可采取相应的行动。这些相应的行动要符合均等标准（见1969年《维也纳条约法公约》）。此外，根据《联合国宪章》第三十三条的规定，回应国仍然有义务寻求使用和平的方法解决任何争端。其他专家怀疑需要为这种情况规定明确的例外。

## 5. 办 法

25. 专家们普遍同意在总协定管辖范围内的经济活动应该继续由总协定进行评价。此外，专家们鼓励总协定进一步改善其解决争端的办法。

26. 有关总协定的主要问题是它不包括许多可能使用强制性经济措施的情况。首先，目前的一些目标国家不是总协定的缔约国，它们包括巴拿马、阿拉伯利比亚民众国、伊朗伊斯兰共和国。其次，总协定主要涉及影响进口商品价格的进口控制和政府方案（例如津贴方案）。虽然在进行中的乌拉圭多边贸易谈判回合里有扩大总协定范围的努力，总协定在出口控制，财政控制和双边政府方案方面的适用范围是不平均的。

27. 第三，甚至关于进口控制（或总协定适用的出口控制方面），一些专家指出总协定目前的构架容许对总协定作出许多例外，从而可能容忍一些在其他情况下被认为是强制性的经济措施。不过，其他专家注意到，乌拉圭回合里改善了解决争端的过程，也可能作出其他的改变。专家们解释说，这些改变象过去的一样将会消除一些问题，例如在就职权范围达成协议上的问题。其他专家一方面为这些改变鼓掌，另一方面却怀疑是否应该多作改变，以便减少例外和加强总协定的解决争端制度。

28. 不过，无论如何，今后将会有一些在总协定管辖范围以外的经济活动，例如当一个涉及一个非总协定国家或不在总协定适用范围内的经济活动。对于这些活动，专家普遍同意联合国应该制定一个“机构能力”来接受申诉、调查实际情况、

评价该项活动和向联合国提出报告。

29. 对于这个机构能力应该是什么进行了相当多的讨论。许多专家认为应该在联合国内设立一个新的机构。一些专家建议应该在联合国结构的某一处设立一个经济申诉调查员实体。无论如何，制定的实体应该是一个比较独立的专家实体，能够公正地深入分析被申诉的活动、进行调查、评价和提出报告。

30. 专家们普遍同意关于强制性经济措施的标准仍然不够明确，不足以对各种申诉进行正式的裁决和规定正式的补救办法，除非有关国家独立地议定接受这种裁决。不过，指定的实体应该设法在个案调查和报告的基础上制定有关概念和准则。此外，该实体应该进一步同各国政府和专家们进行协商。

31. 拟订一个可能导致限制强制性经济措施的标准是值得赞扬的，一些专家却对这项努力表示关切，认为它不应该被看作为赞成发送国使用其他手段去影响目标国，例如通过隐秘行动或使用军事力量。专家只不过在致力于讨论经济活动而非其他手段。

### 注

<sup>1</sup> 见 Barry E. Carter 的题为“设计消除对发展中国家使用强制性经济措施的有效方法”（未发表的会议工作文件），美国首都华盛顿 Georgetown 大学法律中心的 Carter 先生是一位国际法教授，他最近出版了一本有关的书，名叫《国际经济制裁》（Cambridge 大学出版社，1988年）。

<sup>2</sup> 特别见联合国秘书长题为“作为对发展中国家的一种政治和经济强制手段的经济措施”（A/41/739和A/42/660）。

附录

与会者名单

1. Barry E. Carter 先生  
Georgetown University Law Center  
600 New Jersey Avenue, NW Washington, DC  
20001-2022  
United States of America
2. Omar Yousif Elagab 先生  
Advocate, Senior Lecturer in Law  
Ealing College of Higher Education  
Saint Mary's Road,  
London W5 RF  
United Kingdom of Great Britain and Northern  
Ireland
3. Jeffrey L. Gergtler 先生  
Legal Affair Officer  
GATT  
Geneva, Switzerland
4. Drago Kisic W. 先生  
Director  
Macroconsult S.A.  
Conquistadores 1083  
Lima 27  
Peru
5. Roberto Mac Lean 先生  
Banco Central de Reserva del Peru  
Jiron Antonio Miro Quesada  
4ta Cúadra  
Lima 1, Peru
6. N.A. Markov 先生  
Scientific Co-ordinative Centre  
Ministry of Foreign Affairs

Somolenskaya-Sermaya 32/34  
Moscow, U.S.S.R.

7. Sada Shankar Saxena 先生  
Director General  
Indian Institute for Foreign Trade  
Mehrauli Institutional Area  
New Delhi 110016  
India
8. Jeffrey J. Schott 先生  
Institute for International Economics  
11 Dupont Circle, Suite 600  
Washington DC, 20025  
United State of America
9. Elizabeth Zoller 女士  
Professeur Agregé des Facultes de Droit  
à l'Université de Strasbourg  
13 Boulevard Tauler  
F-67000 Strasbourg  
France

United Nations, New York

Albercht Horn 先生  
Principal Officer  
Office of the Director-General for Development  
and International Economic Co-operation

UNCTAD secretariat, Geneva

K.K.S. Dadzie 先生  
Secretary-General

A. Belkora 先生  
Officer-in-Charge  
Protectionism and Market Access Programme  
International Trade Programmes

- - - - -