



大会

Distr.
GENERAL

A/50/361
22 August 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会第五十届会议
临时议程* 项目148

联合国宪章和加强联合国作用
特别委员会的报告

执行《联合国宪章》中有关援助因实施《宪章》
第七章的制裁而受影响的第三国的规定

秘书长的报告

目录

	段次	页次
一、 导言.....	1 - 3	3
二、 旨在减少制裁对第三国的影响的提议和建议.....	4 - 38	3
A. 与可能受影响的国家就实施制裁及评价制裁对其可 能的影响进行协商.....	4 - 11	3
B. 监测制裁的影响.....	12 - 17	5
C. 是否可能根据其目的确定实施制裁的时间表.....	18 - 21	7

* A/50/150。

目录(续)

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
D. 改进安全理事会和制裁委员会的工作方法和确保程 序的透明度	22 - 29	8
E. 免除制裁制度	30 - 38	9
三、有关援助因实施制裁而受到影响的第三国规定的提议和 建议	39 - 80	11
A. 编订一套关于审议第三国因实施制裁而提出的援助 申请包括评价其面对的特别经济困难的申请的准则...	39 - 49	11
B. 设立一个信托基金	50 - 56	15
C. 国际金融机构的经济援助	57 - 67	17
D. 双边经济援助	68 - 73	20
E. 其他形式的援助	74 - 76	22
F. 秘书处安排	77 - 80	23

一、导言

1. 大会1994年12月9日第49/58号决议请秘书长就《宪章》中包括第五十条在内与各国因实施根据《宪章》第七章施加的制裁而面临的特殊经济困难有关的各项规定的执行问题提出报告,分析联合国宪章和加强联合国作用特别委员会1994年会议报告所载关于这项问题的提议和建议,其中适当注意为执行任何这些提议和建议可能采取的实际方式和方法。

2. 特别委员会1995年会议¹:

(a) 回顾上述请求;

(b) 认为秘书长在编写该报告时,考虑到特别委员会1995年会议报告所载的提议和提议会很有用;

(c) 请大会第五十届会议上第六委员会的框架内设立一个不限成员名额工作组,以便根据秘书长的报告审议关于执行《联合国宪章》中有关援助因实施《宪章》第七章的制裁而受到影响的第三国的规定的问题。

3. 接续上述大会决议和特别委员会的报告所载的请求,秘书长编写本报告,其中审查在特别委员会上述两届会议上所提出或提及的提议和建议。报告也分析这些提议和建议在特别委员会上引起的反应并酌情建议如果各国决定采纳时落实它们的可能实际方法。

二、旨在减少制裁对第三国的影响的提议和建议

A. 与可能受影响的国家就实施制裁及评价 制裁对其可能的影响进行协商

4. 在特别委员会1994年会议上,有人建议将下列段次列入一项大会决议内(也见下文第13、39、50和73段)。

“大会，

“.....

“8. 还请安全理事会考虑制订一个永久的机制，使安理会可以与最可能因其执行安全理事会各项决议而受到影响的会员国进行协商；”²

5. 有人表示赞成这项提议，如果通过它，被要求承担制裁的沉重负担的国家将得到早期警告和有机会事先协商。有人也指出这种预防性办法将比事后行动更为可取。由于制裁的目的不是伤害第三国，在实施制裁之前应该适当考虑它们的情况。

6. 有人又指出，虽然军事行动按其性质是迫切的和不允许延误，经济制裁需要化时间落实和缓慢产生结果，因此进行事先协商将不会不利地影响其效力。

7. 另一方面，有人也指出安全理事会实施制裁的决定不能受《宪章》没有规定的条件所限制。有人说，在维持国际和平与安全时，安理会必须能够迅速采取行动，情况紧迫可能难于或无法进行事先协商。

8. 在这方面，秘书长指出根据《宪章》第四十一条，安全理事会得决定采取各种强制性措施，包括经济制裁，以期改变威胁国际和平与安全的某一方的行为。虽然所有联合国会员国都必须采取这种措施，凑巧是制裁对象国的邻国或主要贸易伙伴的少数国家的代价可能证明是沉重高昂的。

9. 秘书长在“和平纲领”(A/47/277-S/24111)中提议由于制裁制度遭受间接损失的国家不仅应有权同安全理事会协商，而且应该有解决其困难的实际可能性。后来，秘书长在“和平纲领补编”(A/50/60-S/1995/1, 第75段)中提议建立一个机制来履行下列五项职能：

“(a) 应安全理事会的要求，并在实施制裁之前，评估制裁对对象国家和对第三国的可能影响：

“(b) 监测制裁的实施情况；

“(c) 衡量制裁的影响，以便安全理事会能够加以精细调整，以期尽量发挥制裁的政治影响并尽量减少附带的损害；

“ (d) 确保向容易受害的群体运送人道主义援助物资;

“ (e) 寻找方法协助遭受附带损害的会员国, 并评价这些国家根据第五十条提出的请求。”

10. 接续上述提议, 安全理事会在审议实施制裁制度时, 不妨与因执行强制性措施的结果最可能所影响的第三国进行协商。这种协商将是考虑到会员国的具体关切以确保制裁效率的不可或缺的因素。安理会也不妨考虑到有关政府间组织关于提议的制裁制度的范围与方式的意见。

11. 从实施制裁所得的经验显示, 安全理事会将从评价对象国家的普遍局势及其经济关系, 包括分析打算采取的措施对第三国可预期的影响。秘书处将借重专家, 包括借重不仅联合国本身同时国际金融机构和联合国系统其他计划署及机构的专家, 来进行这种分析和评价。如果联合国系统之内不容易获得这种专家, 将必须向外界征求专家意见。在这方面, 可以指出关于阿拉伯利比亚民众国制裁委员会的准则已设想到当有必要时征求联合国系统之外专家的协助。关于伊拉克和南斯拉夫制裁制度, 联合国也利用这种外界专家。

B. 监测制裁的效果

12. 在特别委员会1995年会议上, 有人提议设立一个安全理事会与可能受影响的第三国协商的永久机制, 协商可能包括: 本着客观和成本效益, 初步评价制裁或关于负担分摊进行可行性前研究; 豁免制度和暂停执行准则; 和解决因执行制裁所产生的特别经济问题的有效方法和途径。在这方面, 在特别委员会1994年会议上, 有人提议安理会特别注意因执行制裁所造成的通讯和运输被打乱所产生的问题, 以及必须保持现有基本设施联系同时考虑到大会1993年9月20日第47/120B号决议第四节所述的制裁的不必要不利影响。

13. 也在1994年会议上并铭记必须避免制裁的不必要不利影响, 有人建议在大会决议列入下列一段(也见上文第4段和下文第39、第50和73段):

“大会，

“...

“3. 请安全理事会确保其委员会和受委托监测制裁的执行情况的其他机构在履行其任务时考虑到在不妨害制裁的效能的情况下避免对其他会员国造成困难;”。²

14. 而且,在特别委员会1995年会议上,有人表示支持上文第9段(特别是(c)分段)已提及和下文第15和第77段提及的秘书长在其“和平纲领补编”所载的建立一个机制的建议。

15. 秘书长认为这一机制将能够在实施制裁之后,应安全理事会请求进行全面影响评估,以期对制裁进行必要调整,以便尽量扩大其政治影响和尽量减少其附带后果。理想的情况是,应该经常不断这样监测制裁的后果,以确保及时和经常作必要的修改。根据安理会有关决议,监测安理会施加的强制性措施的实施情况的一般任务通常交给有关制裁委员会,由政治事务部安全理事会事务司向其提供服务。安理会可向其制裁委员会交托评估制裁的政治和社会—经济后果的额外任务,以期向安理会提出必要建议。不过,增加这项实质性职责将必须加强安全理事会事务司。

16. 由于最近制裁海地和南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)需要联合国不容易提供的特别专家,美洲国家组织(美洲组织)和欧洲联盟(欧盟)与欧洲安全和合作组织(欧安组织)一起(通过设在南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)毗邻国家的制裁援助团网络)在监测制裁的实施和影响方面发挥了重要作用。为了更妥善支援各制裁委员会,关于制裁的实施的事物方面,秘书处应该借重联合国系统所有现有的专家和征求外界专家的意见。

17. 对受影响最严重的第三国,评估和核查受影响国家的实际损失和额外代价以及指认需要特别援助领域的任务,最好由安全理事会或其有关制裁委员会派遣的或代表其的特别调查团进行。安理会在审查制裁时可借重这种特派团的报告。关于对南罗得西亚和伊拉克的制裁,这种特派团分别视察了赞比亚、莫桑比克和约旦(见

S/26705, 第7—12, 第27和第28段)

C. 是否可能根据其目的确定实施制裁的时间表

18. 在特别委员会1995年会议上,有人建议通过改善关于制裁的实施和撤销的机制和准则,可以找出解决向受影响的第三国提供援助问题的办法。在这方面,有人表示制裁应该有明确规定的目标和这些目标一旦达成应该予以撤销,而不致不必要地延长对第三国和对无辜平民的不利影响。

19. 秘书长在“和平纲领补编”(S/1995/1,第68段)里强调实施具体制裁制度要有明确规定的目标的重要性。秘书长指出这种目标并非总是有明确的规定或有时随时间而改变。这使安全理事会难于决定什么时候可认为目标已经达到,什么时候可以取消制裁。安全理事会主席1995年2月22日代表安理会发表的声明(S/PRST/1995/9)中赞成秘书长的看法,并指出:(a)经济制裁的目的是纠正某国或某方对国际和平与安全构成威胁的行为;(b)要求受制裁的该国或该方做到的步骤应由安理会加以明确界定;以及(c)制裁制度应当定期审查,而在安理会有关决定中适当规定的目标达成时应当取消制裁。

20. 一些会员国曾提议当安全理事会决定实施制裁时,它应同时界定确定其目的已达成的客观准则。这一职能根据《宪章》的规定必须参照安全理事会按照《宪章》第三十九条权限范围内按个别情况处理的权力来看待,并规定对象国或方必须兑现的目标和条件。

21. 认识到有必要监测和审查造成实施制裁的情况。定期审查应当做为制裁制度的一个组成部分。关于对伊拉克和阿拉伯利比亚民众国和最近对南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)实施制裁已经规定这样审查。实施制裁的决议可以明文规定定期审查,而不是特别或“继续”审查。安理会的审查通常在非正式协商过程中进行,以评价对象国或方遵守有关决议规定的义务和条件的程度。安理会的工作将从秘书长应安全理事会请求提出的载有公平评价制裁的效能及其影响的报告获益。加

强秘书处监测和评价制裁的能力将使及时提出可靠的报告成为可能。

D. 改进安全理事会和制裁委员会的
工作方法和确保程序的透明度

22. 特别委员会1994年会议认为,安全理事会目前的工作方法十分倚重于不公开的非正式协商,使那些可能受影响的国家无法及早行使《宪章》第五十条规定的权利。建议安理会邀请这些国家参与有关施加或审查制裁的协商。

23. 但是上述建议遭到了反对,因此有人说,制裁委员会权限范围内的敏感问题更适合在不公开的会议上讨论,认为安全理事会工作缺少透明度基本上是忽视了现实情况。任何一个代表团对于安理会采取行动之前的意图都不会不知情,会员国并非没有机会随时向安理会表达它们的意见。

24. 在1995年特别委员会的会议上¹还提出了下列具体建议:作为一般规定,每个制裁委员会每次开会后发布新闻稿;由秘书处每月编印一期安全理事会1990年8月6日第661(1990)和1991年12月15日第724(1991)号决议所设委员会在“无异议”程序下提出的来文状况;另由秘书处每月编印一份清单,说明每个委员会所作的有利决定;安理会提交大会的报告中应载有更多的有关这些委员会工作的资料;考虑由每个委员会出版一份年度报告;以及更及时地印发各委员会的简要记录。

25. 秘书长指出,在对目标国家实施制裁之前,安全理事会不妨决定邀请邻国以及目标国家的主要贸易伙伴集体或个别参加其非正式协商,使它们有可能将其关注告知安理会,并提出具体建议。

26. 在特别委员会的讨论中,一些国家反对任何可能与安理会必须在紧急情况下迅速采取行动产生冲突的安排。在此方面,应该指出,在必须对突发事件作出制裁的直接反应时,例如在伊拉克对科威特的侵犯事例中,可在制裁实施后立即举行与受影响国家之间的拟订协商。

27. 每月分发安全理事会工作方案的推断性预报,包括即将发表的秘书长的报

告和对现有制裁制度的审查清单将有助于受影响国家事先计划向安理会提交的有关数据或信函。

28. 安全理事会还可批准有关制裁委员会及其关于第五十条的工作组监督和报告国际社会对秘书长呼吁向申请国提供援助的反应(关于此方面还见下文第43段)。

29. 关于进一步精简各制裁委员会的工作程序和更大地促进其工作的透明度,1995年3月29日,安全理事会主席概述了各委员会将执行的重大措施(S/1995/234)。在此方面,应该指出,各委员会根据其本身的经验以及其他制裁委员会的经验还提出了某些简化其工作程序和促进更大透明度的措施。在不影响理事会实施制裁的效率的情况下,各委员会已采取措施协助加速处理尤其是受影响国家提出的有关运送许可货物的申请,以试图尽可能减少对其他会员国所产生的困难后果。各制裁委员会已酌情向安全理事会提出建议,修订现行的制裁制度,以便应付某些紧急情况,多数是人道主义的紧急情况。

E. 免除制裁制度

30. 在特别委员会1994年和1995年会议期间,有人建议安全理事会不妨酌情决定容许最可能因实行制裁而受到影响的国家在实施这些制裁方面有一些例外,但这些例外不得违反制裁的目的。在必要时可为此目的实行一种国际管制机制。

31. 在此方面应指出,不应将制裁看成是一个孤立的问题。应适当考虑实施和执行对联合国所产生的费用。在任何与《宪章》第五十条有关的研究中,应考虑在实施制裁制度的过程中提到从向制裁委员会提出申请的国家收回费用的因素。

32. 还建议应按照1995年2月22日安全理事会主席声明(S/PRST/1995/9)所设想,加强秘书处内直接处理制裁的各个部门,包括考虑受影响的第三国提出的要求(有关此方面请见下文第79段)。

33. 关于这一组建议,秘书长指出,目前的作法是由安全理事会本身或有关制裁委员会在例外情况下,按个案处理并根据监督或管制的适当形式准许部分或有限的

豁免。

34. 安全理事会的确一直为有限的豁免作出规定,容许与目标国家进行某些交易,以便满足其平民人口的基本人道主义需求。此外,关于对海地的制裁,除了人道主义用品以外,安全理事会1994年5月6日第917(1994)号决议对“信息材料贸易”实行豁免,以有利于确保信息自由流通。安理会在1994年12月14日第967(1994)号决议中还出于人道主义考虑核准在30天内从南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)出口白喉抗血清,作为对该国实施强制性制裁的一项豁免。尽管正在实行武器禁运,安理会在1995年7月17日的第1005(1995)号决议中核准向卢旺达提供适当数量的炸药,专供确定的人道主义排雷方案使用。

35. 此外,安全理事会已核准对邻国或对维持某些交通或通讯枢纽至关重要的具体商品或产品进行指定的交易或提供指定的服务。举例说,安理会在1993年11月11日有关阿拉伯利比亚民众国的第883(1993)号决议中豁免冻结销售或供应原产于阿拉伯利比亚民众国和从利比亚出口的任何石油或石油产品,包括天然气或天然气产品、或农产品或商品所得的特定资金。在对伊拉克制裁方面,1991年5月,有关委员会考虑到约旦的特别经济问题,在对从其他来源获取石油可能作出任何安排之前,注意到约旦请求恢复从伊拉克进口石油和石油产品,但其理解是伊拉克的这类石油出口产品必须受安理会1991年5月20日第692(1991)号决议条款所约束。关于维护多瑙河国际航行安全的问题,安理会破例容许南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)使用多瑙河左岸1号铁门系统船闸,而河右岸的船只则可进行紧急修理(安全理事会1995年5月11日第992(1995)号决议)。此外,有关南斯拉夫的制裁委员会曾多次作为一项例外核准向南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)与多瑙河航行有关的破冰船提供燃料及通过该国向阿尔巴尼亚中转电力能源。

36. 只有安理会才有权利决定在何种情况下可准许豁免由安全理事会决定的措施,而又不损害制裁的目标。关于准许豁免的形式,安理会可在其实施制裁的决议或随后的一份决议中对这样一项豁免作出决定。尤其是在一项决议中已说明了情况,

安理会也可授权有关制裁委员会准许或延续一项豁免。安理会不妨采取一项灵活的方法,最初在短期内准许一项豁免,如果能达到预期结果则继续或延长这一豁免。另一方面,安理会可撤回早先的豁免或严谨监督安排,以确保不损害制裁的有效性。

37. 一旦准许豁免,有关的一国或多国应每隔一段具体时间就向安全理事会或有关委员会报告豁免的执行情况,提供详情,例如买卖货物的数量、有关收入、通过核准的交通和通讯枢纽完成的运输量、在解决决定最初准许豁免的情况方面所取得的进展、所发现的违反情况和为防止这些违反而采取的措施。

38. 准许豁免及其监督将要求秘书处提高能力,尤其是当安全理事会或有关制裁委员会请秘书长派特设特派团,以核查豁免的执行情况和提交定期报告时。此外,安理会或各制裁委员会还可寻求区域和其他政府间组织的协助。

三、有关援助因实施制裁而受到影响的 第三国规定的提议和建议

A. 编订一套关于审议第三国因实施制裁而提出的援助申请, 包括评价其面对的特别经济困难的申请的准则

39. 1994年特别委员会届会建议在大会决议中列入下列各段(还参看上文第4段和13段,下文第50段和73段):

“大会,

“...

“7. 请安全理事会考虑编订一套准则和(或)程序,以在审议由受影响国家按照第50条提出的援助申请时适用。除其他外,这些准则包括:

“(a) 向安全理事会提出请求援助的权利;

“(b) 按照第50条提出的所有援助申请均应予以审议,不得有例外也不得有不正当的拖延;

- “ (c) 对所有申请均一视同仁,公平对待;
- “ (d) 邀请受影响国家出席其他会议和其附属机构的会议;
- “ (e) 确定和评价由于实施制裁而受到损失的程序和方法;”²

40. 在同届会议上,有人建议应当讨论关于评价第三国因实施制裁而实际遭受损失方面的实际问题,并应为此探讨有关的方法。不能用抽象的方式探讨这种方法,必须根据由国际金融机构开展的,旨在确定所用标准的技术性调查研究,还须征求各会员国的意见来探讨有关方法。还有人建议请秘书长以行政协调委员会主席的身份对评价第三国所受损害的方法进行深入研究,并探讨经济及社会理事会在这方面可能发挥的作用。

41. 关于这些提议,秘书长指出,为了能够更有效和更迅速地审议各制裁委员会根据第50条的规定提出的申请,制定一套准则或程序会很有帮助。除其他外,这类准则或程序应当包括以下各点:

- “ (a) 向安全理事会提出请求援助的权利;
- “ (b) 迅速审议根据第50条的规定提出的所有援助申请;
- “ (c) 对所有申请均一视同仁,公平对待;
- “ (d) 邀请受影响国家出席其他会议和其附属机构的会议;
- “ (e) 确定和评价由于实施制裁而受到损失的程序和方法。”

42. 这些准则还应当包括安全理事会定期审查国际社会对秘书长处理的援助申请国的呼吁作出反应的规定。为此安理会可以请秘书长或制裁委员会监测向受影响国家提供援助的情况。这些准则还可以附加一般性说明,指出实施制裁的各项决议或针对根据第50条提出申请的国家所提的建议,应包括请有关国家和国际机构向秘书长提出关于提供援助情况的报告。这类报告将予以汇编,以供安全理事会审查和审议。

43. 在这方面,秘书长在其前一份报告(A/48/573-S/26705,第159段)中说,大会和经济及社会理事会都有必要在关于《宪章》第50条的问题上联合起来支持安全理

事会的呼吁,支持秘书长的后续工作,援助由于执行安全理事会所实施的预防措施或强制执行措施而遭遇特殊经济困难的国家。他还说,这样做会有助于强调并加强国际社会的承诺,迅速响应在这种情况下要求援助的请求。此外,鉴于《宪章》第63条和第64条赋予经济及社会理事会的职能和权利,经社理事会可在其新的结构中,为各专门机构和联合国系统其他机构的有关活动发挥有益的协调作用。秘书长认为,这将使《宪章》第65条规定的安全理事会与经济及社会理事会的合作具有事实并切合实际的意义。

44. 关于评价所受影响的方法,也就是评价第三国由于实施制裁而面临的损失和特别经济困难,应当指出,实际上,安全理事会与受影响国家之间根据《宪章》第50条的规定展开的磋商程序的基本点在于由安理会或其附属机构根据受影响国家对其因执行安理会规定的制裁措施造成的损失和付出的代价所作的估计来审查受影响国家提出的援助请求。虽然过去和目前由于对南罗得西亚、伊拉克和南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)实施制裁而引用第50条规定的案例数目很多,但是却没有一种统一的和国际普遍承认的方法来鉴定和评价非目标国因执行强制性经济制裁所遭遇的特别经济困难。因此受影响国家以及各筹资机构均单独地进行数量性评估,并经常采用一些不同的标准和条件。因此,提出的评价报告在时机、内容和范围方面有相当大的差异。此外,受影响国家和捐赠界对于在这类审查程序中制定的补救性措施的范围和后续援助活动的规模也持有不同的看法。

45. 当然,因制裁而附带造成的损失的实际规模各个案例有很大的不同。在各种受影响的国家中,在地理上和(或)经济上同被制裁国家最接近的那些国家似乎会因实施制裁而遭受最严重的困难。在这种情况下,最好的作法是由联合国派遣机构间特派团前往现场,同有关国家政府合作,来执行对受影响国家的需要进行可靠的评估和建议适当的补救办法的任务。例如,在制裁南罗得西亚的案例中,这类特派团访问了赞比亚和莫桑比克;在制裁伊拉克的案例中,这类代表团被派往约旦。特派团提交安全理事会和(或)经济及社会理事会的报告提供了有关特定国家处境的详细分析

资料,并且可以作为代表那些受影响国家采取行动的重要根据。

46. 但是,由于制裁措施已经更普遍地被用作维持和平与安全的工具,因此有更多的国家由于执行联合国规定的制裁措施而受影响,并援引《宪章》第50条的规定。因此,有必要鉴定一套一般性原则或标准,以便在更加标准化、可资比较和可以相互接受的基础上来分析所受的影响和评估附带产生的损害。同时,对所受影响进行精确的评估又是设计适当的国内应变政策和争取充分的外部援助所必须的。关于后者,首要的任务应是制定一种可以实际通用的方法,供受影响国家用来编写要求援助方面的说明材料,并可供联合国系统,包括各国际金融机构用来审议所涉的援助问题。

47. 最近有好几份联合国出版物³讨论了分析所受影响的方法问题和数据问题,特别是秘书处经济及社会资料和政策分析部编写的出版物,以及国际货币基金组织(货币基金组织)和联合国开发计划署(开发计划署)开展的特别调查研究。但是,迄今尚未就评估所受影响的方法进行重要的政府间机构间讨论。但是,关于鉴定和评估因执行根据《宪章》第七章规定的制裁措施的国家所遭遇的特别经济困难方面,似乎正在就一些基本原则或准则逐渐出现一致意见。

48. 正如以前所建议的(参看A/48/573-S/26705,第155段),为了确保这套共同方法产生于全系统并在全系统使用,可以由一个在行政协调委员会主持下,并由联合国参与,包括经济及社会资料和政策分析部、货币基金组织、世界银行、开发计划署和联合国系统其他有关组织参与的特设专家机构来详细制定这套共同方法。提议的方法在制定完成以后应当提交给各会员国,因为这些国家在联合国各政府间机构(也就是大会、安全理事会、经济及社会理事会)和有关机构的执行机构中给予政治支持是这种方法获得普遍接受和有效使用的必要条件。因此,开发计划署可以通过其驻地协调员系统向感兴趣的国家提供有关宣传和使用这种方法的技术援助。在需要时,还可以向受影响最严重的国家提供特别顾问服务或小型专家特派团,使用既定的方法,协助他们计算由于执行制裁措施所受的损失和所付代价的数量。

49. 由于可以取得受影响国家的可靠的最新国家宏观资料,因此这个程序的可信度是可以预期的。由于情况并非都是如此,因此收集资料的问题严重限制了对一些国家提出的索偿请求进行评估的工作。因此,对于提议的关于制定一项评价所受影响共同方法的行动应当以进一步推动全系统合作以及超过统计范围以外的合作来作为辅助性支助措施。因此,这样做不仅可以改善有关统计资料的收集和处理,并且还可以提高受影响国家评估所受影响的工作的质量。

B. 设立一个信托基金

50. 特别委员会1994年会议建议将以下段落列入大会决议(另参看上文第4、13和39段以及下文第73段):

“大会,

“……,

“1. 决定依照各项有关的安全理事会决议规定设立一个基金,以便从财政上援助受实施第七章的制裁影响的第三国;向该基金提供的款项应包括:

“ (a) 分摊会费的一个百分数;

“ (b) 为来自各会员国的自愿捐款,及来自联合国系统内外各国际组织,尤其是国际金融机构和区域开发银行,以及非政府组织和私营机构与个人的资金;

“2. 请安全理事会,

“ (a) 对依照宪章第七章实施的每一个制裁案,根据受影响的会员国提出的情况,(在个别基础上)确定信托基金的数额;

“ (b) 于适当时在与秘书长协商下管理和经营信托基金,或由安全理事会认为适宜的任何其他机构管理和经营该信托基金,受影响的会员国应毫无例外地能够要求该机构解决其问题;

“……,

“4. 请秘书长编制基金业务准则草案,然后将准则提交安全理事会和大会

进一步审议和通过；

“5. 资源应用于提供直接的财政援助以及向技术合作方案供应资金，特别是通过双边或多边信贷额度办法，以支助属于第五十条规定的受影响国家；”。

51. 在特别委员会，有人表示赞成上述建议，认为设立基金并不是一个新想法。例如，1991年设立全球环境融资就体现了这一想法。该融资机制是为了解决具体环境问题而设立的。他们指出，与双边援助或为不同目的而设的现有金融机构相比，信托基金能对因实施制裁而受影响的国家的问题作出更好的反应。支持这项建议的人还指出，《宪章》第五十条规定的协商权利本身并不是一个目的，《宪章》起草者的用意是借此取得有形的具体结果。

52. 另一方面，有人也认为，援助第三国的问题十分复杂，要求援助的数额一定会远远超过拟设基金的资源。重要的是应该牢记：必须尊重《宪章》的基本规定，实行强制性制裁的义务是无条件的。有人还指出，《宪章》中没有关于对由于实行制裁而遭受的经济损失作出赔偿的规定。

53. 上面第50段提及的决议草案中建议大会设立一个信托基金，其经费来自分摊会费的一个百分数和自愿捐款。该决议草案还请安全理事会对依照《宪章》第七章实施的每一个制裁案确定信托基金的数额，并于适当时在与秘书长协商下管理和经营信托基金。

54. 设立和管理信托基金需要依照《联合国财务条例和细则》，必须遵守《联合国工作人员细则》以及秘书长颁布的其他政策或程序。对信托基金的捐款是自愿的，用以资助设立基金来进行的活动。因此，他们强调，如果要设立基金，决议草案执行部分第1(a)段所提议的分摊会费原则就不能适用。

55. 管理信托基金是秘书长的责任。如果大会决定通过上面第50段提及的建议，就应根据安全理事会决定的职权范围，将设立和管理信托基金的责任交给秘书长。

56. 秘书长也认为，在设立这种信托基金之前，应该有一些明显迹象表明会员国

将提供自愿捐款,并有这方面的保证。

C. 国际金融机构的经济援助

57. 在特别委员会1994和1995年会议上,一些代表建议,与其建立新的机构来援助受实施制裁影响的第三国,不如利用现有的国际金融机构,例如世界银行、货币基金组织、各区域开发银行、关税及贸易总协定(总协定)、开发计划署和非政府组织。他们说,这些机构处于有利地位,可以协助拟订政策,并协调给予受不利影响的国家的财政援助。在这方面,他们还指出,国际金融机构应该提供特别信贷,以进行直接援助,或资助技术项目。同时应该更加积极地利用货币基金组织的补偿和应急贷款办法。

58. 另一方面,有人认为,国际金融机构本身不提供全面的解决办法,因为它们缺乏必要的额外资源和机制来解决问题。

59. 秘书长根据安全理事会主席关于各国由于根据按照《联合国宪章》第七章实施的制裁而产生的特殊经济问题的说明(S/25036)编写的报告(A/48/573-S/26705)的有关章节中载有详细资料,说明联合国系统、尤其是国际金融机构(世界银行和货币基金组织)和开发计划署以及各区域开发银行根据《宪章》第五十条为受影响的国家开展的援助活动。秘书长的题为“向因执行安全理事会制裁南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)的各项决议而受到影响的国家提供积极援助”的报告(A/49/356)以及行政协调委员会1992年、1993年和1994年的年度报告(E/1993/81、E/1994/19和E/1995/21)中也载有这方面更新的进一步资料。

60. 这些报告中提供的资料表明,联合国系统主管机构、组织和机关,包括国际金融机构,都关注各国应根据《宪章》第七章实施制裁而面临的特殊经济问题,并已适当注意到安全理事会各制裁委员会的有关建议以及关于向受影响的国家提供援助的后续呼吁。为了响应这些建议和呼吁,多数机构在各自任务范围、现有设施和现有财政资源范围内加强了对这些国家的援助活动。在若干情况下,这些机构采取应

急措施,发起了特别援助项目,以减轻受影响的国家所面临的直接困难和紧急需求。

61. 例如,1990年货币基金组织采取迅速行动,调整了贷款办法和政策,扩大了其适用范围,以期向受海湾危机影响的成员国提供财政援助。这些措施在1991-1992年期间在适用之处仍然有效。这些措施包括:(a)在提供补偿和应急贷款时考虑到临时的“石油要素”,以期为进口原油、石油产品和天然气费用意外大幅度上涨的成员国提供补偿;(b)在出口收入大幅度下降之后,利用更多地靠估计的数字而不是实际数据来计算短缺,以更快地提供补偿信贷;(c)根据补偿和应急贷款办法扩大补偿范围,扩大财政补偿的资格,增加服务,包括考虑到通过输油管输油、运河过境费、装运、运输、建筑和保险等方面收入的减少;(d)根据货币基金组织已经生效的备用和扩大安排,更加灵活地提供应急贷款,在审查时这些安排的期限至少还有六个月;(e)更多或加快支付根据货币基金组织安排的贷款,重新安排提款,增加向会员国提供贷款,以加强其调整努力;(f)更灵活地根据扩充结构调整专用资金的安排向较贫穷的国家提供低费用贷款;(g)根据扩大贷款范围的政策临时放宽或暂停一些关于借款的限制。

62. 总而言之,货币基金组织表示(见A/48/573-S/26705,第142段),该组织能通过政策咨询提供帮助,包括对国家的外部情况进行全面评估,以确保所采取的调整政策和外来贷款的相结合能与国家的中期目标保持一致。货币基金组织还通过努力在各个协商小组动员财政援助来提供帮助,包括由这些小组发挥重要的技术援助作用。货币基金组织还表示,它随时准备利用其现有资金向面临收支困难、包括那些受制裁波及的会员国提供财政援助。

63. 世界银行报告说(见A/48/573-S/26705,第143段),世界银行为其成员采取十分灵活的援助措施,能迅速帮助满足受影响国家的紧急需要。这些措施涉及以下五个主要方面:(a)协助制定适当的对策;(b)加速支付现有贷款和信贷;(c)利用诸如咨询小组等协调机制来动员和协调对受影响国家的支助;(d)提高费用分担限额,使世界银行能够为现有项目和新项目的更大比例的费用提供经费;(e)增加国际复兴开

发银行或国际开发协会的贷款。

64. 在区域一级,同时也由各区域开发银行即非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴和开发银行、美洲开发银行和伊斯兰开发银行向受影响国家提供财政和技术援助。因此,这些机构在各自职权范围和业务框架内对海湾危机的反应包括向受影响最严重的国家提供赠款和软贷款,为援助方案提供迅速拨付的经费,为关键生产投入提供经费,增加贷款和技术合作(见A/48/573-S/26705,第123段)。然而,一些银行表示,其章程和建行协定限制或禁止某类活动(例如,欧洲复兴开发银行不能为预算援助快速拨款)。尽管如此,各区域开发银行应该尽可能认识到它们拥有帮助其成员国免遭制裁带来的损害的潜力。

65. 根据现有资料,看来全球和区域一级的国际金融机构原则上都拥有所需的专门知识、现有工具和资源来协助各会员国对付因实行制裁等外部因素对其经济的冲击。的确,世界银行和货币基金组织已经向因对伊拉克和南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)实行制裁而受到影响的多数国家提供了大量财政和技术援助。在实际工作中,这些援助方案是在各国总体经济情况的框架内制订的,是为了支助结构调整、经济改革或体制转变的更全面和更长期的目标。因此,根据第五十条的规定提出的关于特别经济援助的呼吁有这方面要求时,这些机构应该按个案审查这些不断进行的援助方案,使其尽可能对受影响国家的与制裁有关的特别问题作出反应。

66. 在这方面,各国政府已呼吁各国际金融机构审议如何才能更好地利用货币基金组织和世界银行机制的现有基金,以减轻制裁对第三国的不利影响。为此,货币基金组织认识到受制裁影响的国家的损失和费用,已作出努力,以确保受影响国家能有高于平均数的机会获得货币基金组织的资源,而且这些国家可以按更为有利的条件提款。同样,考虑到与制裁有关的问题,世界银行和一些区域开发银行按照在受影响国家投资方案的优先框架,已考虑重新设计有关项目,以重新调拨现有贷款和信贷的经费,并增加贷款。然而,最为重要的是需要从所有潜在的资金来源(例如通过协商小组为有关国家举行的会议)调动额外的财政资源,以具体地直接处理因实施安全理

事会的措施而受影响的第三国的特殊经济问题。

67. 此外,报告程序也许应该加以精简或调整,使包括国际金融机构在内的所有捐助者清楚明确地确定它们所提供的援助,以减轻因援引《宪章》第五十条而受影响的国家的特殊经济问题。通过这些改善,将更易于收集、综合和评价秘书处向各有关政府间机构提交的有关资料,从而便于它们定期审查和评价联合国系统和国际社会对关于援助受影响国家的呼吁的集体响应。

D. 双边经济援助

68. 在特别委员会的最近两次会议期间,已经指出受安全理事会制裁影响的第三国可以利用捐助国提供的双边援助,事实上一些受影响国家已获得这种方式的援助。还指出,实施制裁引起的问题在许多情况下是受影响国全盘经济状况的主要部分,没法零碎解决。会上又建议,贸易优惠以及投资于特别受影响的工业的可能性值得进一步探讨。

69. 关于双边经济援助的可能性,秘书长要指出,由于在联合国没有实施第50条的常设机制,因此迄今对受影响国家的经济援助取决于有能力提供这种援助的国家的政治意志,取决于特别援助协调安排有何能力调动和分配更多的资源去支持需要援助的国家。秘书长代表受影响国提出的呼吁不一定会引起国际社会充分与有效的响应,部分原因是有关国家和一般捐助界之间没有一个常设的协商论坛,无法根据一套共同的方法,对各种需要进行评估,配合联合研拟具体补救措施的工作,包括查明各种供资来源。

70. 虽然捐助国向秘书长提供它们援助受影响国的具体资料,这些资料摘录在关于这个题目的历次报告(参看A/48/573-S/26705,第107-113段和A/49/356,第35-43段),但无法在所有个案中清楚地确定和充分估计直接用来解决受影响国的特殊经济问题的援助数量。因此似乎所报告的援助大部分都是进行中援助活动的一部分,不一定涉及用来补偿受影响国由于制裁而招致实际损失和导致额外费用的额外

资金。在许多情况下,这种结果使受影响国感到失望,它们虽然赞赏紧急救济努力,但仍然认为整个捐助界的反应未能与它们的艰苦情况相称,特别是未能与制裁对其经济的长期影响相称。

71. 例如对于伊拉克实施制裁的情况,双边援助的具体措施包括债务宽缓、以高度优惠条件发放的不附带条件的紧急商品贷款、项目和发展援助贷款、粮食援助和运送石油。在同人道主义机构合作方面,也向流离失所人士和难民提供双边援助,包括将移民工人遣返其原籍国。最重要的是在1990年9月由七国集团和欧洲共同体成员国以及海湾国家和大韩民国成立海湾危机财政协调组,为受影响最严重的国家调动财政援助。在1990-1991年,这个组一共承诺了157亿美元,主要给三个“前线”国家(埃及、约旦和土耳其),其中约83亿美元业已支付,主要作为国际收支补助金和高度优惠贷款、实物援助和项目贷款。自从紧急作业完成后,未收到关于对受影响国家的双边援助的进一步资料。

72. 对于南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)受制裁的情况,那时欧洲安全和合作会议(现在是欧洲安全和合作组织(欧安组织))的重要倡议是1994年初在维也纳召开一个特别会议,以确定帮助该区域受影响国家的国际项目,以便较能够对付制裁的影响,这项倡议导致确定朝向支持一些基本建设项目的可行办法,以及将它们纳入关于运输、基本建设和通讯发展的长期区域展望。为此目的,欧洲共同体委员会在1994年拨出约1亿欧洲货币单位,由援助波兰-匈牙利经济改革方案(法尔方案)资助的运输基本建设活动包括道路重建项目、边境过境的现代化、改良海关设施及建立关税走廊。但是,受影响国家的需要超过现有的资金。特别是需要更多资源来进行长期的运输基本建设项目,以及在电信、能源、供水和环境各领域采取特别措施。最近保加利亚、希腊、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚和乌克兰向秘书长提出一个提案(A/50/189-S/1995/412),提议在联合国召开关于那些问题的特别协商会议,由捐助国、有关机构和受影响国参加。

E. 其他形式的援助

73. 在特别委员会1994年的会议上,建议将下面一段列入大会决议内(参看上文第4、13、39和50段):

“6. 应鼓励所有其他类型的支助,包括现金或实物的直接援助,提供其它供应来源和替代市场,具体的商品采购协定,国际关税的补偿性调整,协助促进在受影响国家投资及进行技术合作;”²

74. 在这方面应注意,除了国际金融机构和双边捐助者能提供的经济援助外,还有一大系列其他类型的支持可提供给那些因根据《宪章》第50条对国家实施制裁而经历经济问题的受影响国。这些可包括现金或实物的直接援助、技术合作、提供其它供应来源和替代市场、具体的商品采购协定、国际关税补偿性调整以及协助促进投资。

75. 联合国系统有一些组织部分,由于其在各种技术领域的任务,可能能够为其中一些领域提供政策意见和(或)协助,这些机构包括开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、联合国人口基金(人口基金)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)。此外,总协定的后继组织--世界贸易组织(贸易组织)--也能协助为受到对另一国实施制裁影响的国家--而受影响的第三国是缔约国--确定特别贸易条款。这种条款可包括下列任何一项:(a) 实行贸易限制以维护国际收支;(b) 由联合国其他成员暂时给予受影响国特别贸易优惠,诸如对它们的出口产品暂停征收关税及实行非关税措施;(c) 以优惠信贷和财政援助的形式给予特别措施,以抵销基本货物和商品供应的严重缺乏。

76. 例如在对南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)实施制裁的情况,除了直接的货币补偿外,还研拟了向受影响国提供备选的补偿/援助形式的一些想法(参看A/49/356,第64-66段)。这些除其他事项外包括:(a) 拨出方案,根据这个方案将波斯尼亚-黑塞哥维那今后的重建和发展项目的一部分拨出或分包给有兴趣的受影响

国,以帮助它们发展它们的商业;(b) 贸易减让,诸如拨给受影响国从前属于目标国的一些配额,或者为它们的物品和劳务提供进入市场的有利条件;(c) 在受影响国家的“可做的方案”,根据这种方案,捐助者将在优先基础上提供技术及其他确定项目的援助;(d) 由捐助国政府提供多边或双边投资保证,促进在受影响国的外国投资。由于上面提案的性质,因此必须由可能核可和执行的本国和国际主管机构审议。

F. 秘书处安排

77. 在特别委员会1995年会议上,表示支持载于秘书长“和平纲领补编”的提案,以成立上文第9和第14段也提到的机制--这个机制除其他事项外将探讨有何方法协助遭受间接损害的会员国,以有评估这种国家根据第50条提出的权利主张。

78. 鉴于安全理事会对制裁机制的依靠增加,秘书长已采取步骤来加强政治事务部与制裁直接打交道的单位。此外,已大量提高与区域政府间组织的合作与协调,以便向制裁委员会和秘书处提供关税方面的意见及其他需要的专门知识。

79. 但是,必须采取进一步步骤,以便处理在实施制裁方面碰到的各种问题,特别是必须加强秘书处的分析和评价能力,以测定制裁的效力及其间接作用。因为提议的机制的宗旨是要协助安全理事会及其制裁委员会,因此必须设在联合国秘书处,但是应该利用整个联合国系统现有的专门知识,尤其是布雷顿森林机构的专门知识。它也应该能获得在秘书处不易获得的外边专门知识的帮助。

80. 鉴于以上所述,似乎特别重要的是提议的制裁机制应特别注意探讨一切协助受间接损害的国家的适当方法和途径包括双边和多边的方法和途径。在这个方向的第一个实际步骤是在行政和协调委员会的支持下拟订关于援引《宪章》第50条向一些国家提供援助的一般指导方针。将与捐助界、联合国系统的有关机构和受影响国家密切合作编制的这些准则,其中可以包括下列要素:(a) 过去使用过及建议将来使用的援助措施的详细目录;(b) 指定一个供所有有关各方协商的适当论坛,以便调动和引导资源来提供援助;(c) 监测、协调和评价安排。上文第44段提到的关于影

响评价的方法草案也可成为准则的一部分,以便确保在实际施行第50条的两个过程之间建立必要的联系。

注

¹ 参看《大会正式记录,第五十届,补编第33号》(A/50/33)。

² 《大会正式记录,第四十九届,补编第33号》(A/49/33),第52段。

³ 参看秘书长针对安全理事会主席关于国家因执行根据《联合国宪章》第七章规定的制裁措施而遭遇特别经济困难的问题的说明(S/25036)编写的报告(A/48/573-S/26705,第70至86段);《1994年世界经济和社会概览》(联合国出版物编号E.94.II.C.1,Box IV.2);秘书长关于向因执行安全理事会制裁南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)的决议而受影响的国家提供经济援助的报告(A/49/356)。
