



Distr.
GENERAL

A/52/459
14 October 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第五十二届会议

议程项目 95(b)

宏观经济政策问题: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

秘书长的报告

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|---------------------------------|------------|------------|
| 一、 导言 | 1 - 5 | 2 |
| 二、 收到的各国政府复文摘要 | 6 - 30 | 3 |
| 三、 联合国各机构所采取的行动、全球会议和其他国际文书 ... | 31 - 52 | 9 |
| A. 联合国各机构 | 32 - 40 | 9 |
| B. 全球会议 | 41 - 46 | 12 |
| C. 其他国际或区域文书 | 47 - 52 | 14 |
| 四、 特设专家组会议讨论情况摘要 | 53 - 94 | 16 |
| A. 概念问题 | 57 - 71 | 16 |
| B. 法律问题 | 72 - 81 | 21 |
| C. 影响的评估 | 82 - 93 | 25 |
| D. 制度问题和后续行动 | 94 | 32 |

一、 导言

1. 本报告是应 1995 年 12 月 20 日大会第 50/96 号决议的请求编写的。在该决议中,大会特别关切采用胁迫性经济措施对发展中国家的经济和发展努力产生的不利影响,以及对国际经济合作和对全世界为争取设立不歧视的、开放的贸易制度所作的努力普遍产生的不良影响。大会重申任何国家不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他各种措施来胁迫另一国,以图使该国在行使主权权利时屈服顺从。

2. 大会在同一决议内促请国际社会采取紧急而有效的措施,消除某些发达国家对发展中国家单方面使用既未经联合国有关机构授权又不符合《联合国宪章》各项原则的经济胁迫措施,以此作为将一国意愿强加于另一国的手段。大会请秘书长责成秘书处经济和社会信息及政策分析部与联合国贸易和发展会议(贸发会议)合作,继续监测施行这类措施的情况,并拟订可能的方法或标准,评价这类措施对受害国的影响,包括对贸易和发展的影响,供会员国审议;并就决议的执行情况向大会第五十二届会议提出报告。

3. 因此,秘书长于 1997 年 3 月 26 日的普通照会中,请各国政府就这个问题提供意见及任何其他有关的资料。截至 1997 年 9 月 15 日,已经收到以下 12 个会员国政府的答复:澳大利亚、白俄罗斯、玻利维亚、布基纳法索、古巴、厄瓜多尔、爱沙尼亚、冈比亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、墨西哥和委内瑞拉。同时也收到教廷观察员的答复。这些答复的重要内容摘要载于本报告第二章。

4. 此外,联合国系统有关部门也被要求提供有关其行动的最新资料,以及这个主题领域内可能采取的方法和最近事态发展的评价。根据收到的资料,报告第三章内审查了联合国各机构最近采取的行动和其他国际文书。

5. 此外,经济及社会资料和政策分析部召开了一次有关这个问题的特设专家组会议,征求国际知名专家对于胁迫性经济措施的概念及其所涉问题的意见。会议的审议情况摘要载于本报告第四章。

二、收到的各国政府复文摘要

6. 澳大利亚政府欢迎有机会对秘书长开展的进程提出评论,但暂时对大会第 50/96 号决议没有什么意见。

7. 白俄罗斯政府从未利用经济措施作为政治和经济胁迫手段,而且不承认从任何国家单方面实施的任何胁迫性措施或具有域外性质的立法的合法性。

8. 玻利维亚政府说,在大会通过第 50/96 号决议后的时期内没有受到以经济措施作为进行政治和经济胁迫手段的影响。

9. 布基纳法索政府欢迎联合国的主动行动及大会第 50/96 号决议的精神。在经济全球化的背景下,以规劝性的决议来阻止发达国家向某些南方国家施加经济压力实在是必不可少的做法。同时,最好是具体指定方法和标准来评价这类措施的影响。

10. 古巴政府说,单方面的胁迫性措施是某些国家采取的惩罚性行动。利用它们在世界经济的支配地位,这些国家以武力将其政治意愿强加于人,并破坏他国的政治、经济和社会制度。这类措施违反国家主权平等及不干预和不干涉主权国家内政等国际法基本原则。同时,这类措施公然违反《联合国宪章》的宗旨和原则,违背各项国际文书所规定的标准和原则,例如《不容干涉各国内政和保护各国独立和主权的宣言》、¹《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》、²以及《各国经济权利和义务宪章》。³此外,这类措施也违反许多多边机构的决定,包括贸发会议、关税及贸易总协定(总协定)以及世界贸易组织(世贸组织)的决定,及大会和人权委员会的各项决议。

11. 古巴政府认为,单方面的胁迫性措施也是公然干涉和歧视行为,其实施手法包括各种各样的经济手段,主要是贸易、金融、技术或投资限制方面的手段,尽管花样不同,但目的都是为了造成严重的经济情况,迫使有关国家改变有违胁迫性措施国家意旨的政策。这类措施不但在国家双边关系的范围内采取,也通过第三方结合

其他直接或间接的措施来采取,以便对有关国家施加更大的压力。这类措施不但直接威胁有关国家的人格,也威胁其稳定以及政治、经济和文化完整性,而且还影响及这些单方面政策的受害者,即该国人民的幸福和进步。此外,采用这类措施会助长在国家间关系中的猜疑和独断行为,不利于整个国际关系体系的稳定。

12. 自 1959 年充分恢复独立以来,古巴受各种形式的胁迫性措施所害,这些措施的特点是压迫、威胁和敌视,公然表示要破坏古巴人民行使主权所选择的政治、经济和社会制度。这种侵略行为日益变本加厉,最明显的例子是,美利坚合众国政府在几近四十年来一直对古巴进行长期的经济、商业和财政封锁,各种各样的胁迫性经济措施不胜枚举,这些措施的目的在于破坏古巴的主要经济部门,其办法是大力阻止和限制购买古巴从事发展所需原料、基本设施和适当技术,并限制其外资来源以及阻止其许多产品进入市场。这些措施也妨碍古巴与第三国进行商业、货币和金融交易,特别是,限制可能有助于古巴恢复经济并融入全球经济的任何投资活动。这些措施还限制古巴购买食品和机器等必需品的机会,因而损害健康卫生和营养水平及保健制度和住房的维持工作。这又反过来直接影响人民的生活水平,使其无法享有最基本的权利。

13. 古巴政府称,1995 年内,由于受到封锁,古巴经济单是失去美国蔗糖优惠市场就损失超过 2.6 亿美元。卫生部门获取用品的额外货运费用共 270 万美元,而采购食品和购买农用所必需化学品方面的费用则分别超过 4 600 万美元和 600 万美元。由于这些措施所引起的所谓“古巴风险”古巴在进行其大多数贸易时被迫接受各种“特殊”条件。这些条件也越来越苛刻。

14. 古巴政府极为关切的是,尽管大会和其他机构通过了许多决议,要求消除对发展中国家采取单方面胁迫性措施,但有一个会员国日益诉诸单方面采用这类措施,公然无视国际舆论和国际社会多数人的意愿。美国政府最近发动某种“讨伐行动”,针对若干发展中国家颁布单方面胁迫性措施,不但威胁这些国家的完整,也威胁第三国的主权。这类措施包括所谓的“赫尔姆斯-伯顿法”,迫使有可能的投资者和贸

易伙伴不要在古巴进行投资或与古巴建立经济关系,其最终目的在于搞垮古巴经济并由美国支配这个岛屿的政治、经济和体制前途。这样的法律公然蔑视国际关系中的多边主义。

15. 古巴政府认为,在一个日益全球化和相互依存的世界里,国际社会必须受权果断的行动制止单方面胁迫性措施的增加,特别是域外措施,因为这些措施影响国际体系的稳定和完整。因此古巴政府相信联合国将能够发挥更有效的决定性作用,以助确保终止这些措施。

16. 厄瓜多尔政府赞同大会第 50/96 号决议,因为它相信这些措施的确违反国际法的基本原则,主要影响及平民人口中的脆弱群组。因此,厄瓜多尔在里约集团常设协商和一致行动机构内赞同充分讨论这个问题以拟订共同政策反对单方面进行经济制裁。同样地,不结盟国家运动支持关于反对颁布会对国际贸易自由产生不利影响的法律的声明。

17. 爱沙尼亚政府从未对任何国家使用政治或经济制裁,除非经联合国授权。该国经济政策的目标在于通过对农业和工业产品实施一视同仁的自由贸易制度以及对外国投资和外汇采取开放态度来鼓励竞争和企业精神。如果能使这项决议的狭窄目标扩大,以包括所有国家,这将更有助于推行禁止采用胁迫性贸易政策的普遍原则。

18. 冈比亚政府认为,一些国家对另一些国家实行经济措施作为政治和经济胁迫手段,特别是未经公认的联合国机关核准授权代表国际社会执行这种职责,并不符合国际关系可以接受的准则,特别是《联合国宪章》所规定的原则。应阻止一个国家或几个国家对某一发展中国家实行这种胁迫措施,最终是根据《发展权利宣言》的原则完全停止这种作法。

19. 伊朗伊斯兰共和国政府表示,相互依存和全球化是世界经济的两项特点,特别对于发展中国家的持续经济增长和可持续发展来说,这既提出挑战又创造机会。在这些情况下,国际社会表明它认识到迫切需要以各级通过各种决议和协定为手段,

创造有利和良好的国际经济和财政环境、积极的投资环境和开放的、按规章办事的、公平的、安全的、不歧视的、透明和可预测的多边贸易制度。在这个前提下,特别重要的是各国必须充分遵行国际法,特别是《联合国宪章》。然而,遗憾的是,美利坚合众国不顾出现的新的国际环境,继续实行单方面行动,包括一再颁布和实行一些法律和规章,其域外作用对其他国家的主权及其人民的合法权益造成严重影响。美国最近制订法律,限制伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯利比亚民众国和古巴及其外国伙伴之间的贸易关系,就是此类的鲜明例子。

20. 对伊朗伊斯兰共和国政府来说,为了政治目的对目标国家实行这些和其他方式的经济胁迫措施显然违反《联合国宪章》的规定、违反国际法原则和违反各种国际文书和文件,包括建立世界贸易组织的文书和文件所规定的贸易和投资自由。大会通过的几项决议和宣言阐明了这些关切事项。此外,在所有最近的一些重大国际会议上对这个重大问题的审议表明,该问题是多方面的,影响到目标国家的发展进程的所有方面,尤其是在社会及经济领域。

21. 伊朗伊斯兰共和国政府认为,联合国很有资格讨论单方面经济胁迫措施及其对所有国家和对整个世界经济的不良影响这个多方面的问题。在这方面,根据大会第 50/96 号决议的要求,有关国际机构负责监测强制实施这类措施的行为,并拟订方法和标准评价这类措施对受害国的影响,包括对贸易和发展的影响,供会员国审议,是实现这项目标的初步实际措施。

22. 伊拉克政府表示,大会第 50/96 号决议促请国际社会采取紧急和有效的措施,消除某些发达国家对发展中国家单方面使用经济胁迫措施。该决议是针对很多发达国家在其与发展中国家交往方面采用经济措施情况日益严重而通过的,因为这些措施剥夺了发展中国家的发展和经济进步的权利。联合国在很多宣言和其他文书、特别是在《发展权利宣言》⁴ 中促请尊重各国的发展权利。1993 年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》重申发展权利是“一项普遍的不可分割的权利,也是基本人权的一个组成部分”,并建议“各国应互相合作,确保发展和消除发展

障碍”。⁵

23. 伊拉克政府认为,今天大家看到有人不断企图在经济上排挤发展中国家、孤立发展中国家:不给它们先进技术、不让它们发展自己的人力资源和促进发展的技术领域的科学专门知识、不让它们充分开发自己的自然资源,这一切说明发达国家漠视以联合国为代表的国际社会就该问题在一些宣言和声明中所表达的意愿,并且违反国际法原则和规则。联合国必须设法履行其职责,实现《联合国宪章》规定的宗旨和原则,特别是促成国际合作,以解决国际间属于经济、社会、文化及人道主义性质的国际问题。

24. 伊拉克是一个由于胁迫性的经济政策和措施而受到很大打击的发展中国家,这些政策和措施体现在七年多以前对伊拉克强制施行的全面经济禁运上;这种禁运影响到伊拉克人民的健康及其经济、社会及文化生活的每一方面。正当伊拉克依靠本身的努力通过建立有现代基础的经济和发展结构、提高本国人民的生活水平而站在发展中国家的前列时,以美利坚合众国为首的 30 个国家对伊拉克发动侵略,以期彻底毁灭伊拉克的基本设施及伊拉克的所有基本经济、工业和有关发展的设施。对伊拉克维持了七年多的全面经济禁运又大大地剥夺伊拉克的机会,使其无法满足可持续发展不断变化的需要,甚至在很大程度上实现了(美国国务卿 1991 年 1 月 9 日在日内瓦向伊拉克外交部长作出的)使伊拉克倒退到工业前的发展阶段的威胁。这项威胁显然证明美国行政当局决心摧毁伊拉克的整个发展结构和剥夺伊拉克人民的发展权利。正是为达到这个目标,联盟的飞机对一切可被视为对伊拉克经济和社会发展具有重要意义的目标发动了毁灭性和疯狂的攻击。一些发达国家以各种借口采取的涉及制裁、胁迫性措施、贸易限制措施和其他类似措施的政策证明,这些国家决心剥夺发展中国家的发展及经济与人类进步的机会。

25. 墨西哥政府表示,墨西哥《政治宪法》所规定的国际法基本原则是墨西哥外交政策的基础,对世界所有国家实行这些原则,但也要求这些国家应毫无限制地遵守并执行这些原则。在世界舞台上,墨西哥是一个独立的行动者,遵照普遍有效的

原则并以法律和理智为其行动根据。墨西哥谴责使用武力和单方面措施,并通过一些倡议为保障国家之间的和平及文明的共存作出积极贡献。在多边一级,墨西哥根据其外交政策和《联合国宪章》的原则,申明绝不颁布和执行任何法律和单方面规章,如果共域外效力作用影响到其他国家的主权、在其管辖下的实体或个人的合法经济权益以及贸易和通航自由。

26. 墨西哥政府支持大会关于消除以胁迫性经济措施作为政治和经济胁迫手段的决议。因此,墨西哥加入国际社会的多数否定这些行动。墨西哥又申明其决定,即充分行使其主权与它认为适当的国家建立贸易和政治关系。在这方面,墨西哥表示反对美利坚合众国 1996 年通过的《古巴自由和民主团结法》(又称为“赫尔姆斯-伯顿法”)。根据现行国际法,这条法律特别是由于其单方面和域外性质,可以说是非法的。墨西哥认为颁布和执行这项法律违反了《联合国宪章》、《关于各国依联合国宪章建立良好关系和合作的国际法原则宣言》和《各国经济权利和义务宪章》中规定的国际法原则。此外,该法例违反了世界贸易组织等多边论坛商定的贸易和投资基本原则。

27. 为了行使主权权利和在国家所有内部政治力量的合作下,墨西哥通过了《防止贸易受到违反国际法的外国条例影响的贸易保护法》。墨西哥政府将继续表示绝对否定未经联合国有关机关核准的或不符合《联合国宪章》所载原则的一切单方面胁迫性经济措施。

28. 委内瑞拉政府根据《政治宪法》规定的外交政策基本原则和《联合国宪章》及国际法产生的义务,一向遵守并继续遵守大会第 50/96 号决议的规定。按照这项政策,委内瑞拉不制订或执行旨在胁迫另一国家并剥夺其基本主权权利的域外法律。相反的是,委内瑞拉共和国议会在大量声明中表示坚决否定对发展中国家经济产生不利影响的单方面胁迫性行为,因为这种行为违反共存和国际经济合作的基本原则和关于需要不歧视和开放的贸易制度的世界协商一致意见。

29. 教廷由于其特殊性与其他国家没有经济和贸易关系。然而,尤其是通过教

皇约翰-保罗二世宗座就实施国际经济制裁和其他政治和经济胁迫手段这个问题明确表示的原则立场,以及通过其在该领域的外交活动,教庭设法减轻因实施这些措施而直接或间接受到影响的平民人口所受的苦难。教廷认为,面对一个其行动方式危及世界和平的特定政府时,国际社会采取经济制裁是合理的。然而,教廷主张这些制裁的实施必须附带几项条件,即:制裁不得成为一种战争或惩罚一国人民的手段;制裁应为对其选择威胁到国际和平的政府施加压力的一种临时手段;制裁必须与制裁要达到的目标相称;制裁必须以有关当事方之间的对话为辅助。

30. 教皇约翰-保罗二世宗座曾表示,法律明确规定的禁运是一项必须极为审慎使用的手段并且必须符合严格的法律和道德标准。任何时候都必须预测制裁的人道主义后果,确保这些措施与其要纠正的祸害之间应有的合理比例。此外,国务卿安吉洛·索达诺红衣主教阁下阐明了教廷对经济制裁适用的人道主义考虑,他说教廷希望联合国安全理事会能够更好地了解因严格执行《联合国宪章》的规定对某一国家实施制裁在人道主义方面产生的不利影响。应实行一项机制,以便能够独立和有效地控制制裁的人道主义后果,然后制订纠正这些影响的方法。国际社会的合法决定从来没有豁免必须充分注意平民人口具体命运的责任。

三、联合国各机构所采取的行动、全球会议和其他国际文书

31. 秘书长上一次有关本专题的报告载有关于经济胁迫措施的所有文件和法律文书,包括其相关条款的说明和联合国各机构所采取的行动的综合一览表(A/50/439,第 18 至 36 段)。下文内载关于 1995 年公布该报告后联合国系统内外发生的相关发展的最新资料和对该报告所未提及的联合国决定及其他国际文书的审查资料。

A. 联合国各机构

32. 下文叙述大会、人权委员会和国际法委员会在本报告所述期间通过的相关决议和决定。

1. 大会

33. 大会自 1991 年其第四十六届会议以来一直都审议题为“必须终止美利坚合众国对古巴的经济、商业和金融封锁”的项目(第 46/407 号决定和第 47/19、48/16、49/9、50/10 和 51/17 号决议)。大会 1996 年 11 月 12 日第 51/17 号决议要求所有国家遵守它们依《联合国宪章》和国际法所承担的义务,避免颁布和实施诸如 1996 年 3 月 12 日颁布的“赫尔姆斯-伯顿法”之类的法律和措施,其域外效力影响到其他国家主权及在其管辖下的实体或个人的合法权益,并影响到通商和通航自由;并敦促订有并且仍在实施这种法律或措施的国家尽早依照其法律制度,采取必要步骤撤销或废止这些法律和措施;及请秘书长同联合国系统有关机关和机构协商,就决议的执行情况编写一份报告,提交大会第五十二届会议。

34. 经阿拉伯利比亚民众国要求,大会在其第五十一届会议的议程上列入了题为“消除以强制经济措施作为政治和经济胁迫的手段”的项目(A/51/193)。在同一届会议上,大会 1996 年 11 月 27 日第 51/22 号决议重申任何国家都有根据本国的计划和政策谋求本国的经济和社会发展并选择其认为最为合乎本国人民福祉的政治、经济和社会制度的不可剥夺权利;要求立即废除各种对他国公司和国民强加制裁而具有域外性质的单方面法律;呼吁所有国家不承认任何国家单方面制订而具有域外性质的任何强制性经济措施或立法;并请秘书长向大会第五十二届会议提交一份关于决议执行情况的报告。

35. 大会在其 1996 年 12 月 12 日关于人权与片面强迫性措施的第 51/103 号决议中敦促所有国家不要采取或执行任何违反国际法和《联合国宪章》的片面措施,尤其是那些在国境外造成影响的强迫性措施,这种措施阻碍国家间的贸易,从而妨碍充分实现《世界人权宣言》和其他国际人权文书所列出的权利,尤其是个人和人

民的发展的权利;拒绝接受以在国境外产生各种影响的片面强迫性措施为手段,对任何国家,尤其是发展中国家施加政治或经济压力,因为它们对这些国家的广大人口,特别是儿童、妇女和老年人实现所有人权产生不良影响;吁请已经实施这种措施的会员国遵守它们作为各项国际人权文书缔约国而产生义务和责任,尽早撤销那些措施。

36. 大会在同一决议中敦促人权委员会在执行关于发展权利的工作时充分考虑到片面强迫性措施的不良影响,包括在国内立法而将它们适用于国境以外的情况;请联合国人权事务高级专员履行促进、实现和保护发展权利的职责,在向大会提出的年度报告中对该决议给予紧急考虑;请各会员国通知秘书长此类措施在该决议提到的各方面对它们的人口产生的影响和不良后果;并请秘书长就决议的执行情况向大会第五十二届会议提出报告。

2. 人权委员会

37. 人权委员会在其 1997 年 4 月 3 日关于人权与单边胁迫措施的第 1997/7 号决议⁶ 再次吁请各国不要采取或执行不符国际法和《联合国宪章》的任何单边措施,尤其是具有胁迫性、能产生域外影响的单边措施,盖此等措施对各国间贸易关系构成阻碍,从而有碍于充分实现《世界人权宣言》和其他国际人权文书中所载明的权利,尤其是各国人民和个人的发展权利;反对将此等措施作为手段使用,对任何国家特别是发展中国家施加政治和经济压力,因为此等措施对实现它们人口中尤其是儿童、妇女和老年人等广大群体的所有人权均有不利影响;在此方面重申所有人民的自决权利,俾以他们据此权利自由决定他们的政治地位,自由谋求经济、社会和文化发展;并且还重申诸如粮食和医药等必需物品不应当被用来作为施加政治胁迫的手段,在任何情形下一国人民不得被剥夺其维持生活的资源。

38. 人权委员会在同一项决议中表示赞同并重申发展权利工作组的准则,根据这些准则,单边胁迫措施是对落实《发展权利宣言》的一种阻碍;再次敦促落实和促

进发展权利工作组在其事关落实发展权利的任务中考虑到单边胁迫措施的不利影响;请联合国人权事务高级专员在履行其关于促进、实现和保护发展权利的职责中适当注意该决议并给予急切考虑;并且决定在其第五十四届会议上优先审查这一问题。

3. 国际法委员会

39. 国际法委员会在其 1996 年 5 月 6 日至 7 月 26 日举行的第四十八届会议上读通过了国家责任条款草案,包括题为“禁止采用的反措施”的第 50 条(即以前的第 14 条),其中除其他外规定受害国不应以反措施方式诉诸“旨在危害实施国际不法行为的国家的领土完整或政治独立的极端经济或政治胁迫”。委员会决定通过秘书长将这些条款草案转发给各国政府征求评论和意见,并请将此种评论和意见于 1998 年 1 月 1 日之前提交秘书长。⁷

40. 国际法委员会第四十九届会议重申,它要求各国政府就委员会一读通过的国家责任条款草案发表评论和意见。根据 1996 年 12 月 16 日大会第 51/160 号决议,秘书长于 1996 年 12 月转达了一份说明,请各国政府在 1998 年 1 月 1 日前就该专题提出评论和意见。委员会将在 1998 年 4 月其第五十届会议上开始对条款草案进行二读,因此,对特别报告员编写报告以及委员会审议该专题来说,这种评论和意见是必不可少的。⁸

B. 全球会议

41. 1990 年代内联合国主办的几次重要国际会议均提及经济胁迫措施问题。下文转载这些会议所通过的最后文件中的有关条款。

1. 世界人权会议

42. 1993 年 6 月 14 日至 25 日在维也纳举行的世界人权会议在《维也纳宣言

和行动纲领》论及经济胁迫措施问题如下:

“世界人权会议呼吁各国避免采取不符合国际法和《联合国宪章》,为各国间贸易制造障碍,妨碍充分实现《世界人权宣言》和国际人权文书所列人权,特别是人人享有对其健康和福利包括粮食和医疗保健及必要社会服务而言适足的生活水平的权利的单方面措施。世界人权会议声明:粮食不应被用来作为施加政治压力的工具。”⁹

2. 社会发展问题世界首脑会议

43. 1995年3月6日至12日在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议在《哥本哈根社会发展问题宣言》和《行动纲领》¹⁰内都提及经济胁迫措施。《宣言》承诺10(d)声明,“在国际一级,我们将...不采取任何不符合国际法和《联合国宪章》并妨碍各国间贸易的单方面措施”。

44. 《社会发展问题世界首脑会议行动纲领》中题为“有利的国家和国际经济环境”的第一.A节第9(e)段内载有类似的条款。除了本领域内所规定的其他行动之外,第9(e)段还规定:

“不采取与国际法和《联合国宪章》不相符的单方面措施来对国家间的贸易制造障碍、阻挠社会经济充分实现、损害受影响国家内人民的福利”。

3. 第四次妇女问题世界会议

45. 1995年9月4日至15日在北京举行的第四次妇女问题世界会议于1995年9月15日通过《北京宣言和行动纲要》,在关于妇女与武装冲突方面的战略目标和行动的一节中提及经济胁迫措施”。¹¹在战略目标E.3.的范围内,第145段除其他外还针对各国政府和国际与区域组织将应采取的行动,载入了下列的规定:

“(h) 劝阻不要采取或避免采取违反国际法和《联合国宪章》的任何单方面措施,这种措施可阻碍受影响国家的人民特别是妇女和儿童充分实现经济和社会发展,妨碍他们的福祉,并对他们充分享有人权包括人人享有健康和福祉所需的适当生活

水平的权利以及他们获得食物、医疗和必要社会服务的权利造成障碍。本会议重申食物和医药绝不应被利用为政治压力的工具；

“(i) 依照国际法采取措施,减少经济制裁对妇女和儿童的不利影响。”

4. 联合国人类住区会议(生境二)

46. 联合国人类住区会议(生境二)于 1996 年 6 月 14 日通过的《伊斯坦布尔人类住区宣言》和《生境议程》也提及所审查的问题。¹²《生境议程》中关于目标和原则的第二章第 25 段除其他外还载有以下规定：

“内战、民族和宗教纷争、对人权的侵犯、外国和殖民统治、外国占领、经济失衡、贫困、有组织的犯罪和一切形式的恐怖主义以及贪污都会破坏人类住区,因此应为所有国家所摈弃和防止。各国应当合作消除这类做法及有碍于社会和经济发展的一切单边措施。”

C. 其他国际或区域文书

47. 在本报告所述期间,联合国系统外的几个政府间机构也审议了实施胁迫性经济措施所引起的问题,特别是单方面和/或以域外方式实施的措施所引起的问题。在这方面,直接或间接提到美国最近通过的两项法律,即《1996 年古巴自由和民主团结法》(又称《赫尔姆斯-伯顿法》或《自由法》)¹³和《1996 年伊朗和利比亚制裁法》(又称《达马托法》)。¹⁴在有关的国际和区域论坛的一些有关发展的事实资料载述如下。¹⁵

1. 世界贸易组织

48. 古巴代表团先后在世界贸易组织的两个机构正式提出美国的“1996 年古巴自由和民主团结法”的问题,1996 年 3 月 19 日在货物贸易理事会上和 1996 年 4 月 16 日在总理事会上。这些会议没有就此问题作出实质性决定。

49. 应欧洲联盟 1996 年 10 月 3 日的请求,世贸组织解决争端机构在 1996 年 11

月 20 日举行的会议上设立了一个小组,调查欧洲联盟有关《1996 年古巴自由和民主团结法》(《自由法》)和美国对古巴的其他贸易制裁法律的申诉。欧洲联盟的申诉指出,美国法律,特别是美国对古巴原产货物的贸易限制和可能拒绝在古巴买卖被没收财产的第三者进入美利坚合众国国境的法律,违反美国根据《世贸组织协定》所承担的义务。具体指称违反的包括:《关税及贸易总协定》(总协定)第一、第三、第五、第十一和第十三条,以及《服务业贸易总协定》(服务业总协定)第一、第三、第六、第十六和第十七条。较一般的指控是,美国的措施会妨碍世贸组织目标的实现,抵销或减损,1994 年《总协定》及《服务业总协定》的预期利益。美国方面反对欧洲联盟的行动和拒绝参加小组。美国认为世贸组织不是解决基本上是外交政策见解不同的分歧的适当论坛,而且欧洲联盟所反对的措施反映美国涉及古巴的长期外交政策及安全问题的。

50. 1997 年 4 月 11 日,宣布欧洲委员会和美国政府就“赫尔姆斯-伯顿法”达成临时协议或谅解。¹⁶ 应欧洲联盟 1997 年 4 月 25 日的请求,小组按照《解决争端的规则和手续谅解书》第 12.12 条规定暂停工作。该条规定,应申诉方的请求,小组可随时暂停工作,但以不超过 12 个月为限。

2. 欧洲联盟

51. 欧洲联盟理事会 1996 年 7 月 15 日举行会议,针对《赫尔姆斯-伯顿法》的实施对欧洲联盟公司的利益造成的损害,欧洲联盟确定一系列可能予采取的措施。该会议导致理事会 1996 年 11 月 22 日通过题为“给予保护以免受第三国家立法域外执行的影响”的第 2271/96 号条例。¹⁷ 条例的目的是给予保护,以避免和消除其附件所列各项法律,¹⁸ 包括条例及其他法律文书的域外执行的影响,以及据此采取或由此引起的行动的影响,如果这些法律的执行损害从事国际贸易的共同体自然人或法人的利益、和/或影响资本流动以及共同体与第三国之间的有关商业活动。条例条款包括以下方面的准则:向委员会报告影响(第 2 条);资讯保密(第 3 条);不承认

外国判决(第 4 条);不遵行外国命令(第 5 条);补偿损失,或“追偿”条款(第 6 条);执行(第 7 和第 8 条);制裁(第 9 条);交流信息(第 10 条);受保护人(第 11 条);和生效(第 12 条)。此外,欧洲联盟理事会在同一日就此事项通过联合行动,规定每个成员国采取必要措施,以保护条例所指的人的利益,使其免受条例所提到的法律的影响,如果这些利益未在条例保护范围之内。¹⁹

3. 美洲国家组织

52. 美洲国家组织大会题为“西半球的贸易和投资自由”的决议²⁰请美洲法律委员会审查“赫尔姆斯-伯顿法”,就其在国际法上的合法性问题提出意见。为此目的,委员会集中研究该法关于保护国民的财产权以及管辖权的域外影响等方面。委员会 1996 年 8 月 23 日的意见书²¹认为该法的“许多方面”“不符合国际法”。

22

四、特设专家组会议讨论情况摘要

53. 按照大会第 50/96 号决议,秘书处经济及社会资料和政策分析部 1997 年 6 月 30 日至 7 月 1 日在纽约举行关于以经济措施作为向发展中国家进行政治和经济胁迫的手段的特设专家组会议。会议的目的在于征求国际知名专家对施加胁迫性经济措施的关键概念问题,特别是评价这些措施对受害国的影响的可能方法的意见,以便商定结论。

54. 专家组成员包括:玛格丽特·多克塞(加拿大/联合王国);金伯利·安·埃利奥特(美利坚合众国);里卡多·蒙赫·冈萨雷斯(哥斯达黎加);帕特里克·鲁宾逊(牙买加);尼古拉斯·施里弗(荷兰);和克雷格·范格拉斯特克(美利坚合众国)。联合国有关部门和规划署的代表也应邀出席。

55. 专家组收到为会议编写的三份工作文件:多克塞女士编写的“以经济措施作为政治胁迫的手段:概念问题的讨论”;埃利奥特女士编写的“评价经济制裁对目

标国的影响的方法和标准”；和范格拉斯特克先生编写的“关于经济制裁、域外效力和中立国权利的法律和历史观点”。作为该问题的背景文件,会议也备有大会最近的决议、²³ 秘书长的报告、²⁴ 各会员国发出的正式函件²⁵ 以及关于该问题各方面的特别研究报告和出版物。

56. 会议的主要讨论结果摘要如下。

A. 概念问题

57. 胁迫性经济措施的概念涉及以下各方面的各个问题:(a) 确定这些措施的定义的要素、特征和限制;(b) 实施国对目标国,特别是发展中国家进行经济胁迫的具体动机和政策目的及其分类以及(c) 有关具体措施的分类或选择以及分析其预期及实际影响。

1. 定义

58. 作为起点,有人指出,胁迫性经济措施可界定为,由实施国单方面或集体主要为政治(即非经济)目的对目标国施加的负面经济活动(如经济制裁)。小组同意这个相当狭窄的定义的要点,但也在讨论中提出和探讨作为政治和经济胁迫手段的经济措施的几个具体明确特征。

59. 专家小组认识到,确定胁迫性经济措施的确切定义有许多困难,因为概念主要涉及行为及关系方面的问题,需要根据具体情况分析。胁迫性经济措施的一个明确特征是,它们是具有政治动机的行为,但其目的可针对一系列的政策问题,包括在经济、社会、人道主义和相关领域的问题(见下面第 2 节)。定义的关键问题是查明构成歧视性或惩罚性干涉主义政策一部分的负面经济活动的胁迫性目的。这可以将这类措施与经双方同意或积极的经济措施以及附带条件的措施区分开来。经验表明这些活动不只是局限于发达国家和发展中国家之间的关系。鉴于有关措施种类繁多(见下面第 3 节),存在着严重的经济损失,或确实可造成这种损失的威胁是确定这些行为为胁迫性经济措施的主要条件。虽然这些措施不仅可由个别国家,而且

可由国家集团实施,但断定目标国采取所谓不法或不当政策,须对其实施胁迫性经济措施的决定或判断,则主要是由实施国在单方面或小集团的基础上作出。

60. 在这方面,专家组强调国际法有关规范(例如国家责任法,包括针对国际不法行为或过去的损害的反措施)的逐渐发展和编纂的重要性、以及必须在国际制度内规定具体执行规定或机制,为判断在某些情况下实施胁迫性经济措施的合法性提供普遍接受的基础(见下面 B 节)。

61. 鉴于上述各点,有人建议,客观断定一项行为为不可接受的胁迫性经济行为,须查明行为具以下四个特点:

(a) 单方面性质:缺乏国际社会清楚明确的支持;

(b) 胁迫性目的:力求目标国改变国内或外交政策,达到有利胁迫者但不利被胁迫者的目的;

(c) 经济损失:以实质性和可核实的方式对目标国的经济利益造成,或威胁造成严重的实际影响(例如利用胁迫者和被胁迫者之间不对称的关系);

(d) 负面的干涉性质:不作相应让步、提供适当奖励或鼓励以促使改变政策。

2. 政策目标

62. 政策目标的确定和分类,不论怎么复杂和有争议性,都是胁迫性经济措施概念的基本要素。作为实施国政治进程的一部分,在具体的胁迫性经济措施事例案件中,政策目标的制定,作为实施国政治进程的一部分,时常涉及到要将反映各种利益的不同意见加以调和折衷。其结果是,任何对于特定写情况都可能有或可争取多重目标,并可针对多个各种对象,包括实施实施国的本国选民、其盟启蒙国和其他国家全世界。此外,明确表明政策目标(例如改变所要反对的政策)与采用负面措施时的真正动机或意图通常是相互关联的,但不一定会总是相同的。在公开言论中表述时,实施实施国很少注会坦言明确地承认不喜欢某一特定政权,或者较一般更不会说性地不喜欢目标国的政治和经济制度,而是宁可声称它们都声称要保护卫其自身的合

法利益(例如国家安全),或者指出依赖于具有国际社会认同性响应的理由(例如保护环境、促进人权、确保卫生和劳工标准、对付恐怖主义或者打击贩毒)。虽然其中一这些问题已由中有些是有国际文书加以来规范的,并且其中一些主张或许是合有其理的由依据,但是胁迫性经济措施的实行大多是根据实施实施国单方面的判断,并且可能掩饰伪装其损人利己的意图以便为自身的利益而牺牲他人利益(例如保护主义)。

63. 会议同意,实施实施国的政策目标可根据以下广泛广泛的几大标题或类别笼统地和加以一般性地/分析性地分类:威慑、遵守、惩罚、破坏稳定、声援团结、示肆意。²⁶ 威慑的作法是:实施因而,实施国在目标国采取其所反对的行动以前从事执行(或者计划执行)预防性行活动或者威胁采取行动来做到威慑。遵守是要求目标国改变其据具称违反国际商定的准则、标准或文书的外交政策和(或)国内政策。惩罚的作做法基本上是增加对目标国执奉行实施实施国所反对的政策而须付出的增加其代价。破坏稳定是企图更换目标国的政权或者更一般性地更换政治和社会经济制度,而不是针对其特定的政策。会议上同意,胁迫性经济措施最可能是为了达到上述目标中的其中一项或多项而和威胁采用胁或采用。

64. 在某些情况下,表示声援或表示作出某种形式的示意,其目的也可被认为是与胁迫性经济措施概念有关的。虽然声援的行动主要不是针对目标国,而是为了向作为盟国的最初的实施实施国作为本国提供支援助而采取的,但是这些基于条约义务或其他密切关系采取的的这种行为在某些情况下会促使采取胁迫性措施。虽然象征性的措施的要被定义为是表示不满赞同的姿态,不具有严重的实际权数性或胁迫性意图,但是负面性措施通常具有表示可能和(或)准备诉诸胁迫的可能性和(或)意愿的象征性内容。负面行动所发出的信息,除了要示意的目标也可不仅是针对直接感受体影响的目标国外,也以可是针对本国民众,因为他们可能需要看到已经正在采取行动,或者是还可针对第三国,可吓阻这些国家不要冒险,以免遭受上同样的待遇对付的危险。

65. 对于胁迫性措施作为一种政治和经济胁迫的手段,有人提议,政策目标可能包括以下类别:

(a) 向目标国施加压力,使其采取符合实施实施国政治和(或)经济利益的内部或外交政策;

(b) 为实施实施国取得具体优惠或特殊待遇争取特定的让步或忧郁(包括为其国民和(或)商业利益);

(c) 削弱目标国的经济能力(并且从而打击削弱其军事潜力),以从而破坏其执奉行其自称选择的政策的能力;

(d) 企图破坏目标国的稳定或者推翻目标国的其政权,因为实施实施国认为该政权反抗拒其意愿或者妨害反对其利益。

66. 由于如果没有明确界定义的可接受标准,对于使用胁迫性经济措施在观念和判断上都是凭的主观行事,因而性即可能会造成任意性和滥用的情况。因此,在考虑以遵守为目标的经济措施的政策目标时,应该以斟酌基于国际公认、接受或商定的准则、标准和文书为依据。在和平与安全领域,这包括防阻,适用于威慑、限制或终中止冲突,以及对付国际恐怖主义。在经济、社会及有关领域,例子包括保护人权,保障既定的环境、劳工和与卫生方面有关的既定标准,以及打击非法贩毒和促进民主和善政良好的治理。

3. 措施的范围

67. 专家组重申,实施实施国有可能选择各式各样的国家诉诸广泛多样的治国经济措施工具来作为政治和经济胁迫的手段。当为了胁迫目的采有用经济措施时,造成重大显然有作用的经济效果显然是其主要目标,其手段达到这个目标的方式是限制目标国进入市场、取得资金和、技术及进行和通讯的机会。在贸易、金融或通讯方面选择的具体种类的贸易性、金融性或通讯有关的措施,其目的就是要对目标国造成产生和尽可能量扩大的负面的经济影响,以从而施加胁迫压力,以迫

使改变所谓不当的据称所要反对的政策。然而,应该指出,一些表面与显然是非经济无关性的措施(例如拒绝接纳为国际组织成员,或者禁止作为国际会议或办事处的场址/东道国主)也可能对目标国产生不利的经济影响。

68. 为分析性目的,对单独或一并组合使用的胁迫性经济措施,建议便于一种分类法,将其分作这些措施区别出三大类或组别:(a) 金融措施;(b) 商业和技术措施;(c) 旅行和通讯措施²⁷ 金融措施进一步具体分类为包括:(a 一) 削减、暂停、取消发展(和/或军事)方面的援助;(b 二) 削减、暂停、取消以优惠或市场利率提供的信贷便利;(c 三) 冻结、没收银行资产;(d 四) 没收、查抄其他资产;(e 五) 冻结利息或其他转让性付款;(f 六) 拒绝发行新债券重新融资或重新安排债务的偿还款;(g 七) 阻止国际组织对技术或其他援助的贷款、赠款、补助贴、筹资筹措奖金;(h 八) 禁止保险服务及其他金融服务。

69. 商业和技术性的胁迫性措施包括:(a 一) 进口和(或)出口限配额;(b 二) 限制性的对进口和(或)出口的限制性许可证政策;(c 三) 对进口和(或)出口的局部限制、全面禁运;(d 四) 歧视性关税政策(包括拒绝给予最惠国地位、不让取得根据普遍优惠制(普惠制)下的优惠待遇/关税);(e 五) 限制、取消捕渔权力;(六 f) 暂停、取消联合投资项目/联企业合投资;(g 七) 暂停中止、取消贸易协定;(h 八) 限制、禁止技术的出口/转让;(九 i) 限制减少、暂停、取消技术援助、培训方案;(j 十) 将目标国的商业伙伴列入黑名单。

70. 在、旅行、运输和通讯方面,胁迫性措施包括:(a 一) 限制、禁止商务旅行或旅游游玩的旅行;(b 二) 限制、取消电话、电报缆、邮政的联系;(c 三) 限制、暂停、取消着陆权和飞越权、;水路上过境、靠岸和进港口权、;转运和陆路上过境权。

71. 虽然在大多数情况下,上述措施限制实施对实施国与目标国间的经济关系加上了限制,但是在有些情况下,它们的应用范围也可能扩及到第三国(即间接抵制“第二级备格”),以进一步限制目标国的外界联系,从而加重实施强实施国的不赞同悦所带来的严重后果不利影响。

B. 法律问题

72. 为了审议同实施强制性经济措施有关的法律问题,应确定和分析公约、国际制度、习惯做法及国际组织和会议通过的宣言和决议等所体现出来的不断演变的国际法规范。根本的问题是,在确认和规定可适用于一般情况和特定案件的规范和标准,以断定胁迫性经济措施的合法性时,应如何评价这些法律文书和制度的法律意义和如何加以解释。虽然对国际法基本原则和规范的解释普遍认为,作为一般规则,一国不得对他国采取经济胁迫措施,但大部分国际文书和制度中的执行条款都反映出了允许在某些情况下作出例外的规范性一致意见。不过,在某些其他方面则仍缺乏一致看法,对于实施胁迫性经济措施的某些新发展仍有争议(例如,域外的范围和效力问题)。

1. 基本法律规范

73. 专家组确认,在评价胁迫性经济措施的合法性方面适用的国际法基本原则是那些以国家主权和主权平等和有义务通过和平方法解决争端等规范为基础的不干涉和不歧视原则。就像《联合国宪章》规定的,和若干国际法律文书阐明的,以及各次国际会议通过的宣言所支持的,这些原则和规范禁止对任何国家的领土完整和政治独立进行武力威胁或使用武力,或以实施胁迫性经济措施做为干涉基本上属于任何国家国内管辖范围的事项的手段,但这不应妨害《宪章》第七章规定的防止或执行措施的适用。

74. 一般认为,《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》²对《联合国宪章》,特别是对和平解决争端、主权和不干涉等原则作出极具权威性的解释。该《宣言》指出,除了别的以外,任何国家均不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他种措施强迫另一国家,以取得该国主权权利行使上之屈从,并自该国获取任何种类之利益,并且每一国均有选择其政治、经济、社会及文化

制度之不可移让之权利，不受他国任何形式之干涉。该《宣言》从而加强了主权和不干涉原则，并明确提出了一致的解释，即在国际关系上不得以任何方法进行胁迫，以有利于胁迫者和不利于被胁迫者。

75. 在该会议上提到的其他以国际社会为基础的概念还有维持国际和平与安全 and 寻求可持续发展，以及良好的治理和发展的权利。主权和不干涉的基本原则虽然一般禁止使用经济胁迫，但在实际上实现以上概念时可能允许某些例外，以确保国际议定的规范、标准或义务能得到遵守。但在适用这些例外时和（或）在采取反措施的情况下，对一项国际不法行为作出的反应必须是必要的（必要原则），同违法行为的严重性相称（相称原则），并应在多边而不是在单方的基础上作出决定（多边原则）。

2. 允许的例外

76. 专家组同意，参照概念架构，对实施胁迫性经济措施的具体情况进行法律分析以确定其合法性是有益的。为此目的，至少为了分析的目的，或许可以确定在什么特定情况下实施胁迫性经济措施不但可能是允许的而且是恰当的，从而为在某些情况下采用胁迫性措施制定出“合法性指标”。作为合法性的可能指标，以下情况将是有关的：

(a) 安全理事会作为防止或执行措施，以维持或恢复国际和平与安全，按照《联合国宪章》第七章规定实施的多边经济制裁；²⁸

(b) 安全理事会已断定存在第三十九条的情况（即和平之威胁、和平之破坏、或侵略行为），即使不论由于何种理由，并未作出后续决定，采取强制性的经济制裁或《宪章》第四十一条规定之其他措施；²⁹

(c) 安全理事会建议采取自愿性的经济制裁，但实施国必须将制裁保持在安理会决议规定的限度内；³⁰

(d) 大会针对明显违反国际规范的情况，以协商一致意见或在在一段时间内以

大多数通过的决议建议采取的经济制裁;³¹

(e) 区域组织针对违反普遍性或区域性规范的组织成员实施的经济制裁，但有关的区域规范必须符合联合国的宗旨与原则；

(f) 一个或多个国家针对明显违反普遍接受的规范、标准或义务的情况而在单方面的基础上采取的经济措施，但以实施国不追求本身之利益，而追求国际社会之利益为限；³²

(g) 一国为报复以前受到的伤害而采取的相称的反措施，但在采取此种行动之前必须设法以谈判方式解决，而且所采取的措施并不在于危害目标国的领土完整和政治独立。

77. 议还回顾到，《总协定》第二十一条对总协定规则规定了安全例外，虽然条款是以笼统、允许自行判断和不明确的方式拟订的。³³ 该条规定，协定的任何条文均不得解释为，除其他外，禁止任何缔约国保护其主要安全利益采取它认为必要的任何行动。按照这项规定，将由个别缔约国自行决定“主要安全利益”的定义，特别是与“国际关系上的其他紧急情况”有关的主要安全利益。此外，作为一项“自行实施”的规定，该条既不要求得到其他缔约国的事先核准，也不要援引该条的国家提出任何明确的通知。基于这些理由，有节制和有限度地适用以国家安全为根据的例外对于减少以任意的理由滥用胁迫性经济措施的可能性是绝对必要的。

78. 在其他一些多边经济文书的范围内（例如正在经济合作和发展组织的主持下拟定的《多边投资协定》），有人建议对广义解释和适用国家安全例外制定某些限制。这包括：(a)制定一个一国可能有理由援引国家安全例外条款的情况的“数目有限的清单”；(b)制定给予通知的规定，即援引国必须对一组缔约国就它打算采取的行动事先发出通知；(c)规定协商权利，即其他受影响的缔约国将有机会向援引国提出它们所关切的问题，并可能有进一步的申诉权；(d)限制这项例外的范围，使它们只适用于某些条款（例如国民待遇条款）而不适用基本投资保护。如果获

得接受，这些提议将有可能对援引国家安全例外作为使用胁迫性经济措施的理由的做法加以限制，以及防止此种措施的间接或域外适用。

3. 域外的问题

79. 只要情况许可，实施国都会设法在多边的基础上协调胁迫性经济措施的实施或使此种行动得到国际的支持，但它们也可以单方采取行动。有些单方行动不会对第三方造成直接影响或影响不大，因此不会引起域外的问题。但单方行为仍有引起域外问题的内在危险，它可以包括胁迫性经济措施的域外适用。这就是进行间接抵制的做法，将负面措施的范围扩大到第三国，以期限制或阻止那些国家同目标国继续维持正常的经济关系，以此加强主要抵制行动的影响，特别是当后者没有产生预期的结果时。这种域外行为多次在目标国和在受影响的第三国内及在某些区域和国际组织内都引起了强烈的不满。

80. 作为这方面最近的一个例子，专家组讨论了《1996年古巴自由和民主团结法》（又名《赫尔姆斯-伯顿法》或《自由法》和《1996年伊朗和利比亚制裁法》（又名《达马托》法）。两者都是美国通过的法律。有人指出，在这两个法律下，颁布的措施的域外范围并不只是执行主要抵制时附带产生的效果，而的确是有意要影响第三国的经济行为。因此，这些措施言明的目标是，对第三国国民进行惩罚，以期阻止他们在古巴、伊朗伊斯兰共和国和阿拉伯利比亚民众国从事贸易和投资活动而这主要是基于政治动机。专家组同意，这些美国法律的域外适用是同国际法的基本规范和原则对立的，也不符合《世贸组织协定》的精神。

81. 除了域外效力方面，会议上提到的《赫姆斯-伯顿法》的其他特点是：(a) 明确道出胁迫意图；(b) 详细列出干涉性要求，目的是使古巴的政治和经济制度发生基本变化，以此作为取消美国禁运的必要先决条件；(c) 法例要求将没收的财产归还给美国的某一部分人口；(d) 这一单方行为引起了许多国家和国际组织的强烈批评，反对和不满。有鉴于此，专家组深为关切地同意，《赫姆斯-伯顿法》违反了

国际法，特别是主权和不干涉原则。

C. 影响的评估

82. 评估胁迫性经济措施的影响涉及这些措施的效力问题。广义地说,影响的评估范围包括以下等方面:(a) 估计实施国的成本效益和以及这些成本和效益的分配;(b) 评估对目标国福利产生的影响(经济效力)以及对非目标国福利产生的影响(副作用)和一般的全球经济的影响;(c) 确定目标国由于这些措施直接产生的后果而被迫改变的政策(政治效力)。根据职权,专家组着重审查一些基本方法和标准,评价胁迫性经济措施对受害国的冲击以及这些措施对贸易和发展的影响。在这项任务中,主要的方法问题是如何全面和动态地掌握这些措施直接造成的福利后果以及如何将这些后果同其他经济和政治变数或条件造成的后果以及政策促成的调整加以区分。

1. 分析标准

83. 胁迫性经济措施对目标国的影响主要取决于受到这些措施影响的贸易、财政或通讯联系的程度和种类。对国际贸易或资本流动的限制一般使受害国资源分配效率降低和国民收入减少。除了直接的福利影响外,胁迫性经济措施也可以引起或加剧更广泛的经济和社会问题,例如,通货膨胀和失业,并破坏经济增长潜力。这些措施对目标国的初步影响取决于一些对影响分析提供基本标准的因素。这些因素包括:

(a) 实施国-目标国之间的经济联系。由于以下两项原因,实施国和目标国之间在实施胁迫性经济措施(如制裁)之前存在的贸易、财政和其他经济联系的程度很重要:(一) 目标国与实施国之间的贸易和财政关系比例越大,实施国左右目标国的能力则越大,因此,制裁的实际成本更大;(二) 即使目标国可以轻易获得其他代替的国家,可是物色供应商和发掘市场涉及的交易费用,可能随着以前与实施国进行的贸易数量以及随着目标国和代替的贸易伙伴之间的距离增加而上涨。此外,应当指出的是,

即使实施的制裁轻微,这也带有可能采取更激烈的行动的威胁。这些威胁是大是小也取决于实施国-目标国之间的经济关系的规模。如果实施国潜在的影响力很大,在这种情况下,即使是经济代价相对小的制裁也可能产生重大的政治影响。

(b) 措施的种类。就其对目标国的直接福利影响而言,不同种类的胁迫性经济措施以不同方式运作,并可能产生相当严重的影响。举例说,实施国实施的进出口制裁降低目标国所得的总收入;出口制裁提高受限制的货物的价格并从而降低资源分配的效率,进口制裁则降低目标国出口的货物或服务的价格或数量。除了影响收入外,进口制裁也剥夺了目标国的外汇,这样反过来妨碍了它从第三国以及从实施国(如果没有公开实施出口制裁)进口的能力。因此,即使出口制裁的估计福利损失与相等的进口制裁的损失不相上下,但其对目标国的影响总的来说还是较大。影响援助或信贷的金融制裁也同样地影响目标国按制裁前的水平进行贸易的能力。如同机械或部件,资金在生产进程中也常常是一项投入,因此,限制资金的供应一般比对除最基本的消费货物外的其他货物实行的制裁产生更大的经济影响。由于具有自行实施的趋势,金融制裁又可能比贸易制裁产生较大的影响,因为这种制裁可能影响到目标国向第三国偿付贷款的能力或影响到外国投资者拥有的业务的利润。冻结资产是最严厉的金融制裁,因为这种制裁直接减少目标国可以得到的财政资源,并且使其找不到替代资源。

(c) 与实施国的国际合作。通过扩大实施胁迫性经济措施联盟的规模,可以增加对目标国的影响。合作实施这种措施的国家越多,可以影响的目标国的对外交往的比例就越大,因此可能对其经济产生的影响也越大。然而,如果不是所有的联盟成员都一样热烈地支持领导的实施国的目标,增加影响不外是幻想而已。能够实行合作是因为利益一致或因为领导的实施国向其他国家实行威逼利诱。在后一种情况下,对联盟领导国的成本显然增加,但是对目标国的影响只有在能够观察到对联盟的背叛并加以惩罚的情况下才会增加。

(d) 向目标国提供补偿援助。如果有第三方愿意并且能够挺身而出提供对应援

助,目标国因胁迫性经济措施而承担的费用即使较大,也可以全部或部分抵销。³⁴ 在这方面,这种援助是指为抗衡对目标国的经济胁迫的影响所作的特别努力,不是指实施的经济措施缺乏多边性和不够全面,市场和供应来源重新安排的一般情况。然而,随着冷战结束,在未来的事件中可能不会常有补偿性援助,而且数量会较少。

(e) 地理。地理的作用取决于它是促进还是妨碍胁迫性经济措施的执行,因而加强还是减缓贸易或通讯制裁等措施对目标国的影响。

(f) 附带措施。在极端情况下,也可以使用非经济政策措施,如军事或准军事行动或秘密活动,以加强胁迫性经济措施的影响和支持其执行(如海上封锁)。

(g) 目标国的经济健康状况。在影响的评估中,目标国在实施胁迫性经济措施之前的经济状况是另一个重要因素。一项本来相同的措施对一个稳定、较多样化的经济体,及对一个多样化较少的经济体,特别是出现通货膨胀和失业等经济问题的经济体,会产生完全不同的影响。在后一种情况下,实施的措施的直接影响可能不是那么大,但是它可能产生一种“推倒作用”,使该国陷入通货膨胀急剧上升或其它财政危机的困境。

84. 专家组同意,上述因素对于分析胁迫性经济措施实施前或实施后不久的可能影响特别有用。可以利用这些因素进行“自上而下”的分析,估计受到这些措施影响的每个国家的费用。也可以使用“自上而下”的方法和经济计量技术估计胁迫性经济措施对一些目标国和实施国的广泛影响(见下文第2节)。

2. 基本方法

85. 可以利用一个基本分析模式,代表一国禁运项目(某一种货物、服务或奖金流动)的出口或进口市场,作为估计制裁对实施国和目标国所造成的福利成本的通用分析框架或“自下而上”的分析方法。³⁵ 根据这个简单的计算框架,福利损失(即消费者和生产者剩余的减损)取决于制裁引起的初期损失以及受影响国内禁运项目的供求弹性。因此,在估计某一特定制裁事件对目标国的影响时,首先必须估计因为

实施国所实施的措施以致市场或供应方面在初期所遭受的损失总额。如果备有实施国和目标国之间在实施制裁之前的出口、进口、投资或其他资金流动数额数据,通常就能够计算出这个数额。然后,为了确定所受实际影响,应将这一总额乘以所谓的“制裁乘数”的估计系数。在任一特定情况下,此一乘数数值以供求弹性的综合情况为基础,而这则取决于目标国是否能够另谋出路。供应和需求弹性的数值进而取决于诸如所涉货物或服务的类别和实施国和目标国之间的大小对比和它们同全球市场的大小对比等因素。

86. 采用此项方法所得的经验显示,一般而言,对诸如粮食或能源等基本商品的需求比较缺乏弹性,而对可以比较容易放弃的奢侈品的需求则较具有弹性。同许多消费品相比较,生产过程所需的进口可能较难取代或缺,并且会引起更大的影响,如果其从缺影响了最后产品的生产。供应弹性基本上取决于是否可以增加受影响物品的生产。例如粮食的供应就毫无弹性,因为生产的改变取决于季节和通常都有限度的土地供应,从而导致即使价格激涨,也难以在短期或中期内增加供应量。因此,关键因素是找到其他供应来源或市场。如果某项产品较为简单和具有同一性质(例如谷物),就更加可能找到其他供应者或市场;如果产品较为复杂和独特(例如某项高科技产品),则可能的供应者或买方就更少。一般而言,如果实施国掌握禁制货物或服务的大部分全球市场,制裁的潜在影响就最大。

87. 为了说明用于估计胁迫性经济措施的影响的“自上而下”方法,专家组提及一项最近的研究报告,其研究试图根据经验衡量制裁办法对双边贸易流量的影响,尤其是如何影响最经常实施单方面制裁的实施国的美国的出口。³⁶ 但是,研究所使用的方法--即在经济学上经常采用的称为“重力模式”的方法--也计算对目标国的贸易的影响。研究人员如果将“普通最小平方”回归分析法这种常用的统计技术适用于“重力模式”,就可以看到制裁对许多国家之间的双边贸易流量的影响,同时将诸如国家的大小和距离等其他因素维持不变。虽然本模式的重点在于货物的贸易,但是本模式亦可计算金融制裁的影响,因为制裁使目标国无法获得投资、外汇或

信贷或提高其信贷成本,从而导致贸易量减少。

88. 为了检验制裁措施对双边贸易的影响,研究报告拟订了一组九项的“虚拟”变数,目的是表明 88 个国家的数据内所包含的每一对国家之间目前或过去的制裁。鉴于各类制裁办法极不相同,所以将它们分为下列三类:(a)有限的,即轻度的金融、出口、文化或旅行制裁;(b)中度的,即更广泛的贸易或金融制裁;和(c)全面的,即最广泛的贸易和金融制裁。为了检验制裁的后遗影响,还制定了一系列用来叙明过去五年内已取消的制裁的滞后变数。

89. 研究报告发现,即使实施比较轻度的制裁双边贸易也大大减少,但是,证据证明,在取消制裁后,其对贸易总流量的影响鲜见长期存在。如同所预期的,全面制裁一旦实施后,就会大大影响双边贸易流量,经常减少大约 90% 中度的制裁和有限的制裁的估计影响差别较大,其结果在统计学上也不那么精确,但都表明双边贸易量平均减少大约四分之一到三分之一。³⁷ 然而,因为本模式分析的是双边贸易流量,所以,本方法不能够用来决定制裁措施对目标国的净影响的总数值。但是,用来表明实际贸易量高于或低于本模式预计数额的程度的回归分析估计“余额”,在某种程度上可以显示制裁对目标国贸易的净影响。例如,如果目标国与未实施制裁的第三国之间双边贸易产生了正数余额,这就表示目标国成功地调整贸易流向,在某种程度上减少了制裁的影响。

90. 专家组同意,上文内所提及的两个方法都可作为评估影响的有效分析框架,尤其是均可作为估算胁迫性经济措施对受影响国的福利影响的实用工具。同时也指出,这些方法的采用对分析的范围和质量有所限制;分析或许可以得益于对这些方法的进一步发展及改进。这方面包括下列各点:

(a) 作为一种局部均衡模式,拟议的“自下而上”方法或框架孤立看待禁运项目(货物、服务或金融流动),不包括目标经济体可能亦会受到胁迫性经济措施影响的其他因素。因此,可计算的总均衡模式或许可以作为一种更全面的影响评估办法。

(b) 拟议的模式可作为用于估计制裁措施对福利的影响的相对静态方法,但却

无法计算出动态影响(即对该经济体长期潜力或增长率的影响)。可以采用另一种方法,借用贸易和内在增长理论来研究限制贸易或资本流动与通过技术转让所可能实现的经济增长之间的关系。

(c) 因为仅仅用供应弹性和需求弹性这两个参数作为“自下而上”模式的依据,此模式比较容易适用于某一胁迫性经济措施的情况,但这却将分析范围局限于对整个经济体的影响(即生产、消费、收入或投资的总额),而不可能在结构上对各种影响再加细分(即对该经济体各不同部门或人口各群组的影响)。此外,该模式应该进一步探讨及计及那些可决定供应弹性的因素(例如在资本、物资、劳力和技术方面所拥有的资源)和可决定需求弹性的因素(例如消费模式、替代品的多寡和工业结构)的作用。同样,除了国土大小和距离之外,对任何特定情况适用“重力模式”还应该计入可能影响贸易流量的其他变数(例如受影响国的相对价格、其工业结构、消费行为、收入分配等)。

(d) 尽管国家或双边贸易模式可作为分析胁迫性经济措施对个别国家(不论是目标国或实施国)的影响的框架,可是仍然需要有一种适当的全球计量经济学模式,以期全面地同时估算全球经济及其所有的组成部分(包括目标国、实施国和第三国)所受到的影响。但是,为求实际可行,此一全球模式应该包含大型国家模式,以估计国内经济、对外部门和供应方面为对付诸如胁迫性经济措施等外来冲击所作出的反应。

(e) 定量分析除了可用于对影响进行评估之外,还可以用于在获得准许时酌情设计某一特定类型的或某一组胁迫性经济措施,以使一个或多个实施国能够以最适当的方法(即以最有效率、最有实效、最少损害的方法)达到合法的政策目标。应该进一步探讨如何可将“策略运筹法”或“控制理论”应用于此项目的(特别是针对统治阶层,而非民间社会)。

3. 对贸易和发展的影响

91. 一般来说,胁迫性经济措施对贸易和发展的影响应该在世界经济朝向全球化和相互依赖的当前趋势的范围内来观察和评价。就国家之间与日俱增的经济相互依赖而言,实施不利的经济措施对实施国和目标国带来不利后果或代价,以及对于同目标国在地理和经济上有联系的第三方国家造成各种各样的“波及”影响,因而扭曲了国际间经济关系的正常模式。同时,市场的全球化给对外贸易、金融和劳动力的重新部署提供了较广泛的机会,因而增加目标国对外部冲击,例如胁迫性经济措施作出调整的能力(适当地顾及上面第1节中所述各项因素)。然而,这类措施的损害性经济和社会影响同促进经济发展、社会进展和更好的生活水准的国际公认目标相冲突。

92. 在极端的情况下,经济胁迫措施最可能产生重要的长期影响,这类措施通常是多边的、范围全面性的、为期很长,并且经常同妨碍经济发展的国内或其它军事冲突同时发生。后者使得非常困难决定或厘清胁迫性措施的和其它事件或情况的相对影响。此外,对于目标国和第三国付出的代价的内部分配通常造成严重的社会问题,使人们关注最弱势以及最易受伤害群体,例如儿童和老年人的人道主义处境。此外,应付胁迫性经济措施所作的调整(例如投资在进口替代活动上)也能够使经济复苏、自由化和在这类措施取消之后重新参与全球经济产生麻烦,因为在进口竞争部门的厂商在没有政府补贴的情况下不可能在全球市场中具有竞争性,而要维持政府补贴可能要付出很高的代价。

93. 在能够获得估计数字的大多数情况下,单方面的胁迫性措施的费用相对来说很小(大约是国内总产值的1%)。对于一个综合经济来说,这类措施的长期影响可能减少到在可获得的供应商和市场之间重新分配市场份额的交易费用的增加,特别是运输费用。但是,在目标国是一个小的发展中国家而实施国是一个主要贸易伙伴及财政援助、投资和贷款来源的邻近大国的情况下,这些交易费用和胁迫性经济措施的其它影响,很可能相当大。因此,发展中国家特别容易受这类措施的打击,因为它们所能依靠的资源很少,并且往往高度依赖外贸(例如单靠一种商品来赚取出口收

益)和投资。但是,经验显示,对目标国人民所造成的经济和社会痛苦,并非一定都会迅速而成功地转化为其国家政府政策的转变,那要看个别具体情况而定。这需要进一步的个案研究和经验分析,包括数量和质量的评估。

D. 制度问题和后续行动

94. 专家组对于经济胁迫措施对国际关系结构,特别是在贸易和发展方面的可能不利影响,深表关切。会议重申和强调国际合作,特别是关于争议问题的多边和双边谈判的重要性,以及在必要时利用涉及适当鼓励和奖励制度的积极经济措施以引起政策改变的重要性,认为在大多数情况下,这是取代单边胁迫性经济措施的合理可行途径。专家组同意,实施胁迫性经济措施所引起的一些问题,包括它们的经济、社会、政治和法律方面,值得国际社会和多边机构更加注意。专家组认为,在联合国范围内,政府间的讨论(或规范性活动)应该得到秘书处的分析和监测能力的支持。它建议,应该在专门性一级(例如通过制定影响评估的方法和标准的持续努力)以及在学科间的范围内(也就是问题的政治、法律、经济和社会层面之间的相互关系)进行分析性和概念性的工作。它并指出,监测功能将需要在联合国系统内外(例如同世界贸易组织的贸易政策审查机制),根据明确规定的任务,就各项活动进行有效的合作和协调。

注

- ¹ 大会第 2131(XX)号决议。
- ² 大会第 2625(XXV)号决议,附件。
- ³ 大会第 3281(XXIX)号决议。
- ⁴ 大会第 41/128 号决议,附件。
- ⁵ A/CONF.157/24(Part I),第三节,第一节,第 10 段。

⁶ 见《经济及社会理事会正式记录,1997年,补编第3号》(E/1997/23),第二章,A节。

⁷ 《大会正式记录,第五十一届会议,补编第10号》及更正(A/51/10和Corr.1),第63和64段。

⁸ 同上,《第五十二届会议,补编第10号》(A/52/10),第29和30段。

⁹ A/CONF.157/24(Part I),第三章,第一节,第31段。

¹⁰ 见《社会发展问题世界首脑会议的报告,1995年3月6日至12日,哥本哈根》(联合国出版物,出售品编号96.IV.8),第一章。

¹¹ 见《第四次妇女问题世界会议的报告,1995年9月4日至15日,北京》(联合国出版物,出售品编号96.IV.13),第一章,决议1。

¹² 见《联合国人类住区会议(生境二)的报告,1996年6月3日至14日,伊斯坦布尔》(A/CONF.165/14),第一章,决议1。

¹³ 该法包括可能直接影响第三国国民的三个章节。第一章综合了遵守美国对古巴的经济和金融禁令的规定,包括禁止到过古巴的第三国船只进入美国港口。第三章准许财产被古巴没收的美国索偿人在美国法院对使用和购买被没收财产而获利的第三方人员或公司在美国法院提起诉讼。第四章禁止其公司投资于或因使用在古巴的从美国所有人没收的财产而获利的任何商业主管(或其家庭成员)进入美国。(参看《国际法律资料》,第三十五卷,第2号(1996年)第357至378页)。

¹⁴ 该立法除其它事项外,对于在伊朗伊斯兰共和国或阿拉伯利比亚民众国的石油或天然气工业每年投资4 000万或以上,或者帮助利比亚发展军事能力的公司或个人规定各项罚则。这些惩罚适用于美国和第三方的公司和个人(参看《国际法律资料》,第三十五卷,第58(1996年)第1273至1279页)。

¹⁵ 许多国际论坛采取的相关行动,其它例子包括:1996年3月8日里约集团发表的关于古巴自由和民主团结法的声明(A/51/94,附件);1996年3月19日不结盟国家运动就《赫姆斯-伯顿法》发表的声明(A/51/85,附件);1996年5月15至16日在哥伦

比亚卡塔赫纳举行的不结盟国家运动外交部长和代表团团长就部长委员会关于方法的会议所发表的公报(A/51/154,附件);1996年9月3日至4日在玻利维亚科恰班巴举行的里约集团国家元首和政府首脑第10次会议宣言(A/51/375,附件);1996年9月24日不结盟国家运动就纪念运动成立三十五周年发表的宣言(A/51/462,附件);1996年9月25日在纽约举行的不结盟国家运动外交部长和出席大会第五十一届会议代表团团长会议公报(A/51/473,附件);1996年10月23至25日在乌拉圭蒙得维的亚举行的拉丁美洲经济体系拉丁美洲理事会第十二届常会通过的第377号决定(A/51/669,附件);1996年11月10日至11日在智利圣地亚哥和比尼亚德尔马举行的第六次伊比利亚--美洲国家元首和政府首脑会议通过的《比尼亚德尔马宣言》;1997年4月7日至8日在印度新德里举行的第十二次不结盟国家运动部长级会议最后文件(A/51/912,附件)。

¹⁶ 《金融时报》,1997年4月12日至13日。

¹⁷ 参看《国际法律资料》,第三十六卷,第1期(1997年)125至131页。

¹⁸ 附件列出了下列美国立法:1992年古巴民主法;1996年古巴自由和民主团结法;1996年伊朗和利比亚制裁法;和古巴资产管制条例。

¹⁹ 参看《国际法律资料》,第三十六卷,第1期(1997年),第132页。

²⁰ AG/doc.3375/96。

²¹ CGI/SC/II/doc.67/96/Rev.5。

²² 美洲法律委员会对1996年8月23日美洲国家组织一致通过的关于西半球贸易投资自由的决议提出的意见,参看《国际法律资料》,第三十五卷,第5期(1996年),第1322、1329至1334页。

²³ 大会关于以经济措施作为向发展中国家进行政治和经济胁迫的手段的第50/96号决议;关于必须终止美利坚合众国对古巴的经济、商业和金融封锁的第50/10号和第51/17号决议;关于消除以强制经济措施作为政治和经济胁迫的手段的第51/22号决议;以及关于人权与片面强迫性措施的第51/103号决议。

²⁴ 秘书长关于以经济措施作为向发展中国家进行政治和经济胁迫的手段的报告(A/50/439);秘书长关于必须终止美利坚合众国对古巴的经济、商业和金融封锁的报告(A/51/355 和 Add.1);以及秘书长关于人权与片面强迫性措施的报告(E/CN.4/1996/45 和 Add.1)。

²⁵ 1996年10月19日和1997年5月29日古巴常驻联合国代表给秘书长的信(分别为A/51/531和A/52/162)。

²⁶ 关于制裁的范围和框架以及实施国的意图的较详细讨论,参看 Margaret P. Doxey,《从当代背景看国际制裁》,第二版(伦敦:Macmillan/纽约:St. Martin's)出版社,1996年),第三章。

²⁷ 关于非暴力制裁的全面类型分析,参看 Doxey 前引书表 1.1,第 14 至 15 页。

²⁸ 到目前为止,有 11 个这类个案;对南罗德西亚(1996 年)、南非(1977 年)、伊拉克(1990 年)、南斯拉夫(1991 年)和塞尔维亚和黑山(1992 年)、索马里(1992 年)、阿拉伯利比亚民众国(1992 年)、利比里亚(1992 年)、海地(1993 年)、安哥拉(安盟)(1993 年)、卢旺达(1994 年)、苏丹(1996 年)实施了强制性制裁。1990 年以来,有三个个案--伊拉克、南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)和海地--涉及全面经济制裁,对伊拉克的制裁仍然有效。阿拉伯利比亚民众国受到一套有限的经济制裁,对索马里、利比里亚、安哥拉(安盟)和卢旺达则实施武器禁运。苏丹是受到有限的外交制裁。

²⁹ 例子包括安全理事会关于在德黑兰占据美国大使馆和扣压外交人员的第 457(1979)和 461(1979)号决议,以及关于福克兰群岛(马尔维纳斯群岛)的第 502(1982)号决议。

³⁰ 例如,安全理事会针对南非占领纳米比亚(安理会第 566(1995)号决议)和南非加强种族隔离(安理会第 569(1995)号决议)建议特定、自愿经济制裁措施。

³¹ 值得注意的例子是大会要求对南非的种族隔离政权实施经济制裁的许多决议。

³² 在这类情况下,首先应该是向相关的国际机构(例如安全理事会)申诉,查明不法

行为,并且寻求适当授权采取纠正措施。

³³ 应该指出,建立世贸组织并不废弃《总协定》第 21 条。本条款是全文并入世贸组织法律制度内的原《总协定》--现在称为“1947 年总协定”--的规定之一。

³⁴ 有些估计显示,在冷战时期,苏联向古巴提供的补贴超过了美国制裁对古巴造成的费用(参看 Gary Clyde Hufbauer、Jeffrey J·Schott 和 Kimberly Ann Elliott,《重新考虑经济制裁:历史和当前政策》,第二版,修订本(华盛顿特区:国际经济研究所,1990 年),第 200 至 202 页)。

³⁵ 对于这个方法的详细讨论,参看 Hufbauer、Schott 和 Elliott,前引书附录 A,第 120 至 122 页。

³⁶ Gary Clyde Hufbauer 等合著“美国经济制裁:对贸易、就业和工资的影响”,(华盛顿特区:国际经济研究所,1997 年 4 月)。

³⁷ 将模式应用到美国出口品上,研究总结表示,1995 年美国实施的制裁减少对 26 个目标国的出口 150 亿美元至 190 亿美元。(参看 Hufbauer 等合著,前引书,第 2 页)。

- - - - -