



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2000/33  
21 June 2000

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权委员会  
增进和保护人权小组委员会  
第五十二届会议  
临时议程项目 12

### 审查与小组委员会有关或可能有关的 各领域内新的事态发展

#### 经济制裁对享受人权的不良影响

马克·博叙伊先生编写的工作文件

#### 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 17	3
A. 初步看法.....	5 - 8	3
B. 如何理解制裁：基本问题.....	9 - 17	4
二、制裁与国际法：一种限制性的法律.....	18 - 47	6
A. 制裁与联合国宪章：合法性和限制性.....	19 - 28	6
B. 与制裁有关的大会决议.....	29	8
C. 人权法对制裁的限制.....	30 - 31	8

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
D. 人道主义法律对制裁的限制.. .....	32 - 38	9
E. 区域中单方面施加制裁的合法程度以及所 应受的限制.....	39 - 40	11
F. 评审制裁：六重评审标准.....	41 - 47	11
三、拟出一套比较明智的制裁方法... ..	48 - 57	13
A. 经济制裁的理论和效应.....	48 - 53	13
B. 较明智的制裁方法. ....	54 - 57	15
四、制裁案例研究.....	58 - 100	16
A. 伊拉克... ..	59 - 73	16
B. 布隆迪.... ..	74 - 86	21
C. 古 巴.....	87 - 100	24
五、最后意见、结论和建议.....	101 - 109	27
A. 对联合国机体的具体建议.....		28
B. 对非政府组织和受制裁方的建议.....		29
附 件		
一、对其他国家的制裁.....		37
二、联合国关于经济制裁和某些制裁行动的决议.....		43

## 一、导 言

1. 防止歧视及保护少数小组委员会在其 1997 年 8 月 28 日题为“经济制裁对享受人权的不利影响”的第 1997/35 号决议中对经济制裁表示关注。小组委员会之感到关注，是因为有必要遵循《联合国宪章》、《世界人权宣言》、各国际人权盟约、以及 1949 年的《日内瓦四公约》及其两项《附加议定书》。小组委员会针对制裁特别强调了四点：

- (一) 此类措施必须始终有其时间限制(序言部分第 4 段)；<sup>1</sup>
- (二) 此类措施最严重影响到无辜人群、特别是其中最易受冲击者(序言部分第 5 段)；
- (三) 此类措施会加剧收入分配的不均匀(序言部分第 6 段)；
- (四) 此类措施有助于产生不合法、不道德的商业做法(序言部分第 7 段)。

2. 小组委员会在此决议中决定其第五十次会议在题为“人道主义活动对享受人权的含意”的议程分项目下审议经济制裁的问题。

3. 1998 年 8 月 26 日，小组委员会在其第 1998/122 号决定中决定其五十一届会议在同一议程分项目下继续讨论经济制裁的问题。

4. 1999 年 8 月 26 日，小组委员会在其第 1999/111 号决定中请马克·博叙伊先生在不涉及迄今问题的情况下就此议题编写一份工作文件，提交小组委员会第五十二届会议审议。本工作文件就是根据该项决定提出的。

### A. 初步看法

5. 当今日益听到尊重国际法、实现国际团结的呼声，本工作文件就是要在在此时机正视国际事务上的一些重大问题。编写本工作文件就是为了促进国际法、加强国际团结，特别是为了照顾到受制裁不利影响的平民的利益。

6. 本工作文件首先强调，小组委员会之所以这么注意制裁的问题，是因为国际上对一些制裁的形式有争议，这些制裁或是联合国、或是区域组织、或是一组国家、或是某一国家单方面所施行。过去几年，在小组委员会的辩论中、或在人权会议上各成员国、两个委员会的特别报告员和各非政府组织所发表的许多言论都反映了这点关注。人权委员会特别报告员的报告、世界粮食方案、联合国儿童

基金会和世界卫生组织等联合国特别机构的一系列报告都曾特别表示对经济制裁的关注。最近，联合国秘书长和人权事务高级专员也提到了这个问题。本工作文件还指出，小组委员会对于制裁在伊拉克国内所导致的人道主义情况继续表示关注。<sup>2</sup> 小组委员会在其 1996 年 8 月 19 日第 1996/4 号决议中还对经济制裁对布隆迪所起的影响表示关注。<sup>3</sup>

7. 本工作文件审查了这些事件和有关情报，还审查了许多其他的资料。在此时此刻进行的广泛国际对话中很少人提到人权和人道主义的法律标准，这是非常不幸的。<sup>4</sup> 有鉴于此，小组委员会决定授权编写本工作文件是非常及时的。我们希望，本工作文件能成为一个出发点，把制裁所牵涉到的人权和人道主义法问题提到国际对话中。

8. 本文件首先提出了一个讨论制裁的简单构架，然后，它认明了同经济制裁和享受人权有关的一系列国际法的条款，提出了评价制裁的六重标准。工作文件又考虑了经济制裁的理论和当前关于“较明智制裁”的辩论。文件强调指出，若干制裁方式最明显地体现了经济制裁的不利影响。最后，文件考虑到，当经济制裁对人权和其他国际法条文产生极严峻影响的时候能采取一些什么行动。关于这点，工作文件提出了一些结论和建议。

## B. 如何理解制裁：基本问题

9. 制裁属于国际政治的中间地带，一方面重过言论的谴责，同时又轻过使用武力。根据《联合国宪章》第 41 条，在联合国里只有安全理事会有权施加制裁。根据第 52 条，区域组织有权在没有得到安全理事会明文允许的情况下设法争取“地方争端之和平解决”，但这种行动“必须与联合国之宗旨及原则符合者为限”。

10. 实际上，制裁所包括的行动范围非常之广，从经济封锁至不许参与奥运会不等。下面简单地把制裁分类：经济、旅行、军事、外交、文化等。

### 1. 经济制裁

11. 经济制裁基本上有两种：贸易制裁和金融制裁。

(a) 贸易制裁

12. 贸易制裁限制对目标国进出口。这种限制可能是全面性的，像伊拉克，也可能是选择性的，只限于某种与贸易纠纷有关的物品。当前受批评的制裁形式主要是全面性的贸易制裁，因为施行这种制裁导致了一些国家的人道主义危机。

(b) 金融制裁

13. 金融制裁针对的是货币问题。这种制裁可能包括因特拉肯会议<sup>5</sup>所讨论的对某国政府海外资产的冻结、限制那些国家进入金融市场、限制借款信贷、限制国际资金转让、限制海外资产的贸易和买卖等。发展援助的冻结也属于这类制裁。显然，金融和贸易制裁有不少相同之处，特别是全面施行的制裁，因为一旦资产被冻结，无法取得新的资金，一国政府也就没钱进口，贸易必然受到打击。

2. 其他种类的制裁

(a) 旅行制裁

14. 旅行制裁可能不允许某个人或某群体旅行，也可能对某国禁止空运。第一种是针对制裁名单上的个人或群体，不允许他们离开本国。这种制裁可能施于某国政府，例如 1998 年对塞拉利昂军人集团成员的制裁，也可能针对非政府集团，例如 1997 年对争取安哥拉彻底独立全国联盟领导人的制裁。对若干形式空中旅行的制裁包括了联合国安全理事会第 1267(1999)号决议目前禁止阿富汗塔利班所拥有、租赁或以其名义操作的任何飞机起飞或降落。<sup>6</sup>

(b) 军事制裁

15. 军事制裁可能包括禁运武器或结束军事援助或训练。军事制裁基本上也有一定的对象，例如，在国内唯有武装部队才受到制裁的影响。但是，这可能导致一定的法律问题，正如许多受武器禁运的国家所称，这会侵犯到一国自卫的权利。

(c) 外交制裁

16. 外交制裁直接针对受制裁国的统治者：外交官和政治首脑的签证可能被取消，也可能被禁止出席国际机构和组织的会议。当年，联合国拒绝让南非种族隔离政府参与其活动，就是外交制裁的一例。其他朝向外交孤立的步骤还包括从对象国撤回外交人员和国际组织。

(d) 文化制裁

17. 最后，文化制裁的打击不象其他形式制裁那么严重，但仍然能起到一定的影响。受制裁国的运动员可能被禁止参与国际运动比赛，民族舞蹈，音乐家和其他的艺人也可能被禁止表演，教育性的出差和旅游也可能受到限制。

## 二、制裁与国际法：一种限制性的法律

18. 制裁最重要的国际法含义、特别是人权法和人道主义法律的含义是，施加制裁的权力并非完全不受限制。<sup>7</sup> 要审议同制裁有关的国际法标准，就是要了解国际法一般运行中所固有的对制裁的限制。

### A. 制裁与联合国宪章：合法性和限制性

19. 《联合国宪章》第 39 条规定，唯有当安全理事会断定和平确实受到威胁、受到破坏、确实出现侵略行为之时，方得以允许安全理事会采取制裁或其他措施，“以维持或恢复国际和平及安全”。<sup>8</sup> 就是说，制裁只能施加于一个有能力对国际和平或安全造成威胁、或事实上已威胁到国际和平和安全的政府、“半政府”或其他实体。固然，一个国家的武装集团可能会威胁到国际和平和安全，但是，基本手无寸铁的平民却不可能造成这种威胁。而且，其他不威胁到、或没有实际破坏和平和安全的国家也不应由于对侵略国施行的制裁而受到影响。

20. 此外，所谓“威胁”也不应根据别有用心者的政治意图来确定，不能出于对某一国或某一国家集团外交或国内政策的考虑，制裁背后还应存在着真正的“国际性的关注”。

21. 除非关于威胁和平、破坏和平或侵略行为的断定令人信服，否则，也不得用制裁去争取达到《联合国宪章》第 1 条所规定的任何其他宗旨和原则。<sup>9</sup>

22. 除了这些限制之外，在《联合国宪章》里还能找到其他限制制裁的条款。

### 1. 第 24 条所载的限制

23. 第 24 条要求安全理事会“遵照联合国之宗旨及原则”行事。也就是说，安全理事会的任何行为都要受到审查，以决定这种行为是否遵照联合国的宗旨和原则。

### 2. 第 1 条所载的限制

24. 第 1 条第 1 款要求为维持国际和平和安全所采取的制裁或其他措施必须“有效”，并必须遵照“正义及国际法之原则”。对制裁必须加以评审，以确保制裁不同正义有出入，不源于《联合国宪章》“以外”，以任何形式侵犯到国际法的原则。同样，制裁必须经常受到审查，以便确定制裁措施是否注意有效地维持和平和安全。无效或不正义的制裁、或违反国际法其他标准的制裁都不应施加，若已施加，则应予撤除。

25. 《联合国宪章》第 1 条第 2 款要求制裁或其他措施必须“尊重人民平等权利及自决原则”。任何导致国际纠纷的制裁、干预一国合法权利的制裁、或不适合地影响到人民自决权利的制裁都不应施加，若已施加，则应予撤除。

26. 第 1 条第 3 款规定，联合国的宗旨是促进和鼓励对人权的尊重，这就必然限制了制裁。第 1 条第 3 款还要求联合国设法解决属于人道主义性质的迫切问题，决不应反过来造成这些问题。<sup>10</sup> 故此，制裁不应对一国的人民带来不必要的苦难。直接或间接导致死亡的制裁是违反了生命的权利。<sup>11</sup> 还有一些制裁的形式也可能侵犯到其他人权，例如，人身安全的权利、健康的权利、受教育的权利、就业的权利等。

27. 第 1 条第 4 款要求制裁或其他措施必须便利国家或国际行动的协调。对一国、却不对犯同样错误的另一国施加制裁，就违反了这种协调的规定。针对同样的错误对两国施加不同的制裁，也违反了这项协调的规定。

### 3. 第 55 条所载的限制

28. 《联合国宪章》第 55 条加强了第 1 条第 3 款所包含的限制，要求联合国促进：

较高的生活程度、经济与社会进展((a)款)；

国际间经济、社会、卫生、及其他问题之解决((b)款)；

对人权之尊重与遵守((c)款)；

凡是会降低经济水平、造成卫生问题、或不利于尊重人权的制裁方式都违反了第 55 条的规定。

#### B. 与制裁有关的大会决议

29. 联合国大会通过了一系列足以补充《宪章》第 1 条的决议，在审查制裁问题的时候不能不加以考虑。这些决议包括：

(一) 关于各国依《联合国宪章》建立友好关系及合作之国际法原则之宣言；<sup>12</sup>

(二) 《各国经济权利和义务宪章》(《经济宪章》)；<sup>13</sup>

(三) 天然资源之永久主权；<sup>14</sup>

(四) 《消灭饥饿和营养不良宣言》。<sup>15</sup>

#### C. 人权法对制裁的限制<sup>16</sup>

##### 1. 《世界人权宣言》

30. 虽然我们必须要考虑到整个《世界人权宣言》，但其中一些条款却特别重要：生命权利(第 3 条)、免受不人道或污辱性待遇的权利(第 5 条)、享受足够的生活水准、包括食物、衣着、住房、医疗的权利(第 25 条)，这些权利特别容易受到



制裁的侵犯。第 25 条还确认，在不能控制情况下丧失谋生能力时，有享受社会保障的权利；母亲和儿童有享受特别照顾的权利，这两项权利都容易受到侵犯。囚犯或其他受拘留或非自愿关禁者的权利也特别容易受到侵犯。

## 2. 国际人权盟约

31. 两个国际人权盟约重申了《世界人权宣言》所提出的权利。例如，《经济、社会、文化权利国际盟约》就规定人人有享受相当的生活水准的权利(第 11 条)；享有健康的权利(第 12 条)；享有受教育的权利(第 13 条)。《公民权利和政治权利国际盟约》第 6 条保护了生命的权利。该《国际盟约》第 4 条还包含了其他不得克减基本权利的概念。

## 3. 其他同制裁有关的人权文书

- 《儿童权利公约》
- 《国际文化合作原则宣言》<sup>17</sup>
- 《囚犯待遇最低限度标准规则》

## D. 人道主义法律对制裁的限制<sup>18</sup>

32. 任何在战争时期或由于战争而施加的限制都必须遵守人道主义法律。<sup>19</sup> 根据人道主义法律，平民在战时必须受到保护，尽可能地避免受到战争的损害。这就是说，平民必须能取用或有办法获得靠之以生存的必需品：食物、饮水、避风雨的地方、药品和医疗。

### 1. 1907 年的《海牙公约》和《关于陆地战争的法律和习惯的规则》<sup>20</sup>

33. 1907 年的《海牙公约》载有一系列的条款，这些条款在一定程度上限制了制裁的手段。例如，所谓的“马腾斯条例”(序言部份第 8 段，其后在 1949 年的《日内瓦四公约》和《第一附加议定书》中又加以重申<sup>21</sup>)就曾规定，所有战时情

况都应遵守文明国家的法律原则、人道原则和人的良心的指示。《规则》第 50 条规定：“任何普遍性的惩罚，不管是否会带来财政损失，都不得由于某个人的行为施加于对这些行为不得视为共同或分别负有责任的人民的身上。”

## 2. 1949 年的《日内瓦四公约》

34. 《日内瓦四公约》有不少涉及施加制裁的条款。例如，有条款规定，药物供应和宗教仪式所需的物品都必须对之允许自由出入(例如见《第四公约》，第 23 条)。

35. 《日内瓦四公约》还制定了关于医疗运输和撤退的规则(例如见《第四公约》，第 21、第 22 条)，如果制裁限制了人道主义物资的地面或空中运输的话，就很可能违反了这些规则。由于《日内瓦四公约》的基本目的是对武装冲突中受伤的军事人员提供医疗必需品，如果制裁限制了一国对其伤员供应的能力就必须视为非法。《日内瓦四公约》所规定的权力在任何情况下都不得被克减或免除。<sup>22</sup>

36. 1949 年《日内瓦四公约》的两项《附加议定书》加强了其中的一些条例。例如，《第一议定书》第 54 条规定了对平民居民生存所不可缺少的物体的保护。如果制裁方授权对这类物体进行军事攻击，或不允许修理和恢复在武装冲突中被非法破坏的那些物体的话，这本身必须视为非法。《第一议定书》第 70 条规定，平民必须能受益于救济行动，任何制裁，如果限制救济行动或改变救济行动的话，就是违反了这条规定。

37. 《第二议定书》也载有许多同《第一议定书》相平行的条款。例如，《第二附加议定书》第 14 条也规定了对平民居民生存所不可缺少的物体的保护。

## 3. 与武装冲突有关的大会决议

38. 联合国大会通过了许多有关在武装冲突期间保护人身的决议。<sup>23</sup> 例如，大会 1974 年 12 月 14 日第 3318(XXIX)号决议就提出了《在非常状态和武装冲突中保护妇女和儿童宣言》，其中第 6 条规定：

“对于……非常状态和武装冲突中的平民妇女和儿童，应按照《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权

利国际公约》、《儿童权利宣言》及其他国际法文书的规定，不得剥夺其住房、食粮、医药援助和其他不容剥夺的权利。”

E. 区域中单方面施加制裁的合法程度  
以及所应受的限制

39. 区域机构和个别国家往往在制裁方面扮演角色，有时单独地、有时则配合联合国对它们地区里的国家施加制裁。欧洲、非洲和美洲的一些人权论坛所提出的区域性人权规定也可能受到特定制裁的破坏。例如，欧洲理事会、非洲统一组织及其分组织和美洲国家组织都曾经施加过制裁。个别的国家和个别国家的组成部分也施加过制裁。<sup>24</sup>

40. 《联合国宪章》限制区域、国家组或某一国家政府施加制裁。第 52 条规定，区域安排及其活动必须“符合联合国的宗旨和原则”。单方面或区域机构所施加的制裁必须符合《联合国宪章》关于这类制裁的规定，特别是要符合正义和国际法的原则。

F. 评审制裁：六重评审标准

41. 有鉴于上文提出了许多对制裁的限制，我们不妨用六重标准去评审制裁。

1. 施加制裁的理由是否充分？

42. 如果用的是联合国的名义，那么，唯有国际和平和安全受到威胁或受到实际破坏时才应施加制裁。制裁不得为了站不住脚的政治理由而施加，例如，个人恩怨、“东西方”或“南北方”政治、“左派”或“右派”政治等。制裁不得由于、或为了导致某国家或国家集团的经济利益而牺牲受制国或其他国家。<sup>25</sup> 制裁的后果不得不对称地干预一国在国际法下所应享受的主权。

## 2. 制裁的对象是否适合？

43. 制裁不得以那些同威胁和平或国际安全无关的平民为对象。会导致克减《日内瓦四公约》所规定的权利的制裁是不合法的，因为这些权利不得以任何有效、假设或实际的理由而停止适用。制裁不得针对“第三方”的国家或人民，也不得附带地对“第三方”的国家或人民造成损害。<sup>26</sup>

## 3. 制裁是否针对适当的物品或物体？

44. 根据《日内瓦四公约》和其他人道主义法律的规定，制裁不得影响人道主义物资的自由流通。不管是否存在武装冲突，制裁不得针对足以保证平民基本生存的那些物资，即：食粮、饮水、基本药物、免疫注射等。制裁的对象不得是基本药物或任何形式教材的供应。即使制裁的对象合法，这种对象也必须与和平和国际安全所受的威胁或实际破坏有一定的关系。

## 4. 制裁是否有合理的时间限制？

45. 合法的制裁一旦施加太久，看不出有任何合理的结果时，也可能成为非法。旷日持久的制裁可能错上加错，通过所谓的“不对称的未来负担”效应而造成恶劣的后果。<sup>27</sup> 制裁拖得太久也可以说是失效。

## 5. 制裁是否有效？

46. 制裁应能对国际和平和安全所受的威胁或实际破坏带来预期的效果。只能打击目标而不能纠正错误的制裁可以说是无效的。

## 6. 制裁是否会由于违反了“人道原则和良心的指示”而受到人们的抗议？

47. 在评价制裁的时候，必须考虑到国家政府、政府间机构、非政府组织、学者以及群众的反应。这个标准可称为“马腾斯条例标准”，不但是因为源于人权法和人道主义法而有其重要性，而且也由于它配合《联合国宪章》所要求的国

际团结，符合迫切人道主义关切的需要。对伊拉克施加制裁引起了各方群众的不满，这显然就牵涉到“马腾斯条例”的标准。有些个人和群体甚至愿意进行甘地式的消极抵抗，包括在 2000 年夏天计划搞一次“冒死静坐”故意去破坏制裁。关于对布隆迪和古巴施加的制裁，许多联合国和其他国家的官员都曾指出过这种行动的灾难性的后果。

### 三、拟出一套比较明智的制裁方法

#### A. 经济制裁的理论和效应

48. 经济制裁背后也有一套所谓的“理论”，就是，对平民施加经济压力会导致他们反过来也对政府施加压力，要求政府改变政策。这种所谓的“理论”无论在法律上或在实际上都已破产，越来越多的迹象表明，施行全面经济制裁作为一种高压手段是站不住脚的。过去打的算盘是让平民多受苦难以换取期望的政治效应。这样做发现行不通。越来越多人了解到制裁的效力同它在平民身上所起的作用正好成反比例。

49. 伊拉克的案例本身就显示，传统的经济制裁理论有很严重的问题。这一些政治决策不民主的国家里，平民根本无法对政府施加压力要求它改变政策。不以此，一个统治政权还相当容易从平民的苦难中得益。一个受制裁的政府，特别如果它能紧紧地控制媒介，就完全有可能鼓励国民团结地拥护它去反抗外来的压力。受制裁的政府也能利用制裁作为借口来解脱它本身的问题，让领导人更能在政治上走向极端。

50. 经过制裁的打击，中产阶级被消灭了，穷的人更穷，那些走私投机的人则成为暴富。政府和特权阶级垄断了非法贸易，实际上能靠制裁而赚钱。正如许多观察者所指出，最终被削弱的是民主参与、独立的结构和中产阶级。社会组织一旦解体，使人民更难抵抗政府，实现民主的可能性也更为渺茫。总之，全面经济制裁以为能通过平民的苦难而起到作用，实际上反面使制裁失效，加强了政府和政府的政策。<sup>28</sup>

51. 联合国秘书长认识到这一点，在他的《千年纪元报告》中有这么一段话：

“对独裁政权执行强有力的全面经济制裁会碰到另一种问题。一般受苦的是人民，而不是其行为首先引发制裁的政治特权阶级。事实上，统治者反而有能力因制裁而受益，因为他们有能力控制黑市活动，从中获利，同时利用制裁作为借口消灭了国内的政治反对力量。”<sup>29</sup>

数据证明这说法有道理。关于制裁有人说它成功，有人说它失败，议论纷纷，<sup>30</sup>但即使最乐观的解释也只认为三分之一的制裁勉强取得了“部分”的成功，而其他数据分析则认为成功率不超过 5%，针对“独裁政权”，制裁成功率更低得可怜，只达 2%。<sup>31</sup>此外，还有人指出，单纯金融制裁的成功率高于贸易制裁或双管齐下的贸易和金融制裁。<sup>32</sup>最后，研究分析指出，如果制裁的目的不仅仅是“使政权动摇”——固然，所有安全理事会施加的制裁都号称以此为目——那么，从数字上来讲，制裁的厉害程度并不足以保证它的成功，而且制裁时间越持久，成功的希望越渺茫。研究分析还指出，如果制裁是以经济特权阶级为对象，那么成功的可能性也就比较大。<sup>33</sup>

52. 关于制裁的争论一部分围绕着如何设法减轻平民的苦难，同时又不至于造成不良的反效果，让全面经济制裁能继续地对一国政府施加压力。在“人道主义豁免”的附加条件下，若干人道主义的必需品被放行通过制裁壁垒。这方面最令人瞩目的例子，是在伊拉克施行“用石油换粮食”方案。但是，这个政策也出现许多问题。如伊拉克的例子所示，人道主义豁免并不能完全抵消全面经济制裁所造成的损害。有个分析者这么说：

“在讨论会上大家的一致看法是，人道主义豁免并不是一个适当的安全网，不足以防止长期贸易封锁所造成的社会和经济混乱。封锁是在宏观方面起到影响。而人道主义豁免只能在微观方面起到一点缓冲，即使程度比较宽大，也不能构成资源的流通，不足以弥补全面的经济衰退。”<sup>34</sup>

53. 全面经济制裁即使有“人道主义豁免”作为缓冲，实际上起不了改变一个顽强国家的政策的作用。近年来施行制裁的事实结果，已推翻了制裁的传统理论，而所谓“人道主义豁免”的讲法只不过是要设法缓和一下灾难，是徒劳无功的。全面经济制裁是一只在下沉的船(有人把它比喻为“中古时代的围城”<sup>35</sup>)与

其设法用“人道主义豁免”去弥补它，不如索性把它抛弃，另起炉灶。这就是下面提出的“明智制裁方法”的内容。

## B. 较明智的制裁方法

54. 大家看到全面经济制裁对平民所带来的悲剧性的后果，逐渐围绕着“针对性”或“明智”的制裁出现了一致的看法。针对性制裁的讲法是直接以政治领导人为对象，直接针对那些对破坏和平需要负责的人，而不要损害到无辜的平民。适当地施行针对性的制裁希望能消灭平民的苦难，而把主要的压力放在政府的头上，使制裁的方法能符合人权和人道主义法律，借此提高成功的可能性。

55. 近年来，针对性的经济制裁、特别是针对性的金融制裁已成为一项国际政策焦点，围绕着 1998 年和 1999 年在瑞士因特拉肯举行的两次会议出现了所谓的“因特拉肯程序”，接着在世界各地又触发了一系列的其他讨论会、会议和研究项目。<sup>36</sup> 联合国秘书长特别是在他的《千年纪元报告》<sup>37</sup> 中屡次对这程序表示赞成。

56. 针对性的经济制裁可能以政府成员、统治阶层或军人在外国的个人资产为对象，也可能禁止他们进入金融市场。政府拥有的企业的资产也可能被冻结，同时禁止人对这些企业投资。一般只能有统治阶层能享受到的奢侈品和其他物品的进口也可能被禁。不少人主张，把那些资产被冻结、旅行受限制的政治或军事领袖列入制裁名单。事实上，联合国只试过一次对海地施行制裁时列出过一项针对性金融制裁的名单，但那次所拟的名单并没有任何法律约束性。

57. 有人指出，精确的针对性的制裁还能减少对第三方国家的损害，也就不会鼓励人去反对制裁，就象近年来非洲许多国家都不理会对阿拉伯利比亚民众国施行的旅行禁令那样。利用六重标准能确保适当的针对性、明确的目标、明确的终点、地区方面意见的一致等等，这样，制裁既不伤害到平民，又能起到一定的作用。要希望安全理事会作出这样的改变非由国际社会提出要求不可。

## 四、制裁案例研究

58. 下列案例研究以针对三国的制裁为焦点——伊拉克、布隆迪和古巴。上文关于国际法的讨论，特别是所谓的“六重标准”，将适用于每个国家的情况。选出这三个国家主要是因为对其中每个国家的制裁都引起了大规模的国际抗议。这三个国家的案例有其说明性，因为其中一个安全理事会施加的多边性制裁，一个是区域施加的制裁，一个则是一国单方面施加的制裁。在每个案例中，本文首先对制裁方法作出一般性的介绍，然后审查制裁对平民的影响，公众对制裁方法的反应，最后按照国际法评审制裁的法律地位。

### A. 伊 拉 克

59. 对伊拉克的制裁是对世界上任何一国施加的范围最广、最全面性的制裁。该国目前的情况非常严峻，它的运输、发电和通讯基础设施在海湾战争中被摧毁无遗，而由于制裁无法恢复。工业部门疮痍满目，农业生产大大地受损。但是，最令人震惊的还是自从施加制裁以来所爆发的保健危机。

#### 1. 制裁的施行

60. 联合国安全理事会于 1990 年 8 月 6 日通过第 661(1990)号决议对伊拉克施行全面、多边经济制裁。在这项制裁下，一切对伊拉克的进口、由伊拉克的出口都被禁止，除了纯属医疗目的的用品或在某些情况下提供的食物被允许入境。<sup>38</sup> 安全理事会第 665(1990)和第 670(1990)号决议施加了海运空运封锁。

61. 在海湾战争之后，安全理事会又通过了第 687(1991)号决议，授权继续制裁，但保留了同样的人道主义例外。它授权制裁委员会允许他国进口原于伊拉克的石油，让伊拉克能够支付食物、药物和日用必须品的进口。安全理事会还通过第 687(1991)号决议，对伊拉克施行全面武器禁运，并成立一个专家技术委员会(UNSCOM)去监测和销毁伊拉克的大规模毁灭性武器。

62. 安全理事会于 1991 年还通过第 706(1991)和第 712(1991)号决议，授权伊拉克每六个月出售不多于 16 亿美元的石油和石油产品。这两个决议一直没有获得执行，直至 1996 年所谓的“石油换食物方案”才开始生效。安全理事会第



986(1995)号决议允许伊拉克在 180 天内出售 20 亿美元的石油，把换来的款额存入一个由联合国控制的银行帐户里。但结果，销售所得约只有半数被用来购买人道主义物质，其余大部分都用于赔偿和行政开支。这项决议是在联合国秘书处和伊拉克政府于 1996 年 5 月 20 日签订一项谅解备忘录之后付诸施行的。这方案于 1996 年 12 月 10 日生效。当初的设想只是把这当作一项临时措施，实际上，“石油换食物”的做法经过数度延长仍然继续沿用。第 1153(1998)号决议把允许伊拉克销售的石油量增加了不少，而且最后，1999 年 12 月的第 1284(1999)号决议把上限完全取消。伊拉克也被允许用更多的钱去修理曾经大受破坏的石油工业。但是，用这些方法对缓和制裁并不足以解决危机。正如联合国秘书长于 2000 年 3 月时指出，“即使[石油换食物方案]毫无阻碍地彻底得到执行，我们所作出的努力仍然不足以满足人民的需要。”<sup>39</sup>

## 2. 对平民的影响

63. 如各联合国机构、非政府组织、人道主义和人权组织、研究人员和正式领导人都曾举证指出，对伊拉克的制裁已造成了一场人道主义的灾难，可称为过去数十年最严重之一。究竟有多少人直接由于制裁而死，各方对实际的数目有很大的争执，而没有多少可靠的数据，一般的估计从 50 万至 150 万不等，而其中大多数的是儿童。这里要强调的是，关于死亡人数的争执掩盖了一个很重要的事实，就是，只要制裁导致任何人死亡，都表示人道主义法受到践踏，是一件不可容忍的事。

64. 1999 年，联合国儿童基金会进行了自 1991 年以来第一次关于伊拉克母婴死亡率的调查。其结论是：在人口稠密的南部和中部地方，5 岁以下儿童的死亡率高于 10 年前两倍以上。<sup>40</sup> 一个研究制裁对平民的影响的专家说，“死亡率增加基本的原因是：饮水受污染、食物质量不良、母亲没奶喂婴儿、断奶过早、保健制度药品供应不足等等。”<sup>41</sup> 制裁造成缺粮，使人均吸收的卡路里与海湾战争前相比下降了 32%。<sup>42</sup> 根据伊拉克政府的统计，到 1997 年，全国处理饮水的能力只有一半能使用。<sup>43</sup>

65. 由于缺乏医疗供应，1997 年时估计，医院里有 30% 的病床不能接受病人，有 75% 的设备不能使用，伊拉克的 1,305 个保健站当中有 25% 被关闭。<sup>44</sup> 安全理事会最近指派的一个调查小组总结了伊拉克的保健和卫生情况如下：

“伊拉克当前的婴儿死亡率同 1990-91 年事件前的一般情况相比大有差异，已变为世界最高之一。新生儿 23% 体重特轻，5 岁以下的儿童四分之一长期营养不良，只有 41% 的人口经常能得到干净的饮水，83% 的学校需要大幅度的整修。国际红十字会声称，今日伊拉克的保健制度已成为一个烂摊子。据联合国开发计划署的估计，国内发电部门需要 70 亿美元才能恢复到 1990 年的能量。”<sup>45</sup>

66. 虽然自 1997 年以来，有些人看到保健和营养指数逐渐恢复，<sup>46</sup> 但灾难和死亡仍然继续发生。联合国秘书长甚至最近在 2000 年 3 月还对伊拉克儿童的苦难表示特别关注。<sup>47</sup>

67. 伊拉克的保健危机同制裁所造成的一般社会和经济危机是分不开的。即使如秘书长和其他一些人所认为，人道主义豁免能导致死亡率下降，伊拉克公民的其他一些权利仍然由于制裁而受到大规模的、有系统的侵犯。伊拉克人民的经济、社会和文化权利以及他们发展的权利和受教育的权利通通受到践踏。举个例，到 1990 年中期，一份伊拉克工资的购买力只大约及 1990 年之前购买力的 5%。<sup>48</sup> 正如开发计划署驻地代表处指出，“伊拉克已从一个比较富裕的国家变成一个极端贫穷的国家。”<sup>49</sup> 过去在教育 and 识字率方面取得的进展在这十年中已被完全扭转。前联合国助理秘书长、驻伊拉克人道主义协调员丹尼斯·哈利迪在 1998 年 9 月辞职，其后声称：“制裁严重地打击了伊拉克的多成员家庭制度。我们看到越来越多的单亲家庭，一般都是母亲一个人养家。离婚率有所增加。许多家庭为了吃饭不得不把房子、家具和其他用品卖掉，成为无家可归。许多年轻人要卖淫过日。”<sup>50</sup> 此外，犯罪的人也多了，出国的人数更是急剧上升。社会研究指出，制裁对妇女的医疗情况和社会地位造成极恶劣的影响，因为大幅度的社会和经济动荡以妇女首当其冲。<sup>51</sup>

### 3. 对制裁的反应

68. 对伊拉克的制裁受到各方的反对。在联合国内部，提出批评的首先是秘书长自己。他在 2000 年 3 月 10 日对安全理事会的报告(S/2000/208)中对制裁提出了严重的指控。两个星期后，他又说：“安全理事会应尽可能地减轻伊拉克人民所受的苦难，因为人民并不是制裁所要打击的对象。”<sup>52</sup> 制裁还导致三名联合国官员辞职，其中两份辞呈是在今年提出的。首先是前联合国助理秘书长、驻伊拉克人道主义协调员丹尼斯·哈利迪于 1998 年 9 月辞职，他声称：“我们正在摧毁整个社会。这实际上很简单，也很恐怖。这种做法是不合法的，也是不道德的。”<sup>53</sup> 汉斯·冯·斯波纳克继哈利迪担任驻伊拉克人道主义协调员。他也于 2000 年 2 月 13 日辞职，辞职时他说：他不愿在继续参与一个不能满足平民最基本需要、使人民苦难不断拖延下去的方案。<sup>54</sup> 两天之后，世界粮食方案驻伊拉克的负责人尤塔·布格哈特也辞职，声称：“我完全同意冯·斯波纳克先生所说的话。”<sup>55</sup>

69. 安全理事会照理说是使制裁合法化的机构，但不论在安全理事会、还是在其他联合国论坛里，不少国家对制裁的影响感到关注，这些国家包括：巴西、中国、埃及、大韩民国、肯尼亚、法国、俄罗斯、斯洛文尼亚等。

70. 制裁也迫使民间社会提出抗议。停止制裁已成为全世界的非政府组织、人权集团和人道主义组织的注意焦点目标，不少人为这个问题游行、请愿、发起游说运动、安排会议等等。还有不少民间团体成立，其唯一的目的是要停止制裁。这些团体相互合作，联系那些同意这看法的教育界人士、积极分子和政治领袖。在人权委员会上也有许多人发言谴责制裁。<sup>56</sup> 许多团体还公开地冲破封锁把人道主义援助送去伊拉克，在国际上作出公民违禁行为。<sup>57</sup> 按法律的定义来说，群众抗议是公然地服从“公共良心的驱使”。

### 4. 对伊拉克的制裁与国际法

71. 按现有的国际人道主义法和人权法，对伊拉克的制裁是完全不合理的。有些人甚至说，这等于是一种灭绝种族罪行。1951 年 1 月 12 日生效的《防止及惩治灭绝种族罪公约》第 2 条对灭绝种族罪下定义如下：

“本公约内所称灭绝种族系指蓄意全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体，犯有下列行为之一者：

- (a) 杀害该团体的成员；
  - (b) 致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害；
  - (c) 故意使该团体处于某种生活状况下，以毁灭其全部或局部的生命；
- .....”

72. 对伊拉克的制裁其明显目的是要蓄意使伊拉克人民处于某种生活状况下(缺少足够的食物、药品等等)，以毁灭其全部或局部的生命。这种蓄意的毁灭号称是为了保证该地区的安全，但这并不足以成为理由。一旦有明确的证据说明千千万万的平民死于制裁，而且如果安全理事会继续制裁下去，今后还有几十万的平民要死亡，这就意味着平民的死亡已不能算是一种无意识的副作用，实际上安全理事会是明知故犯，要对其行为所有的后果负责。施行制裁的机构绝不可逃避“蓄意毁灭”伊拉克人民的罪名。美国驻联合国的大使事实上也承认了这一点。有人问她制裁致使 50 万人死亡是否“值得”？她答说：“我们认为这是必要的代价。”<sup>59</sup> 那些施行制裁的国家很可能要面对《种族灭绝公约》引起的问题。

73. 任何由于战争或部分由于战争而施加的制裁都需要受到武装冲突法律的管制。<sup>60</sup> 当然，所谓“六重标准”仍然适用，但是，对伊拉克的制裁还必须按既定的武装冲突法律加以评审。这项制裁首先是在伊拉克对科威特进行军事侵略的前提下施加的，在整个海湾战争期间没有中断。一旦第一阶段的军事冲突结束，制裁却无限期地延长下去。此外，美国和英国的飞机对伊拉克继续进行空袭，这也算是一种武装冲突。也就是说，国际人道主义法关于战时保护平民的严格措施对制裁、对制裁的施加者都适用，违反这些法律的行为可作为战争罪受到检举。由此推理，我们不妨谈谈先前在“人道主义法对制裁的限制”议题下所提出的论点，特别是涉及 1949 年《日内瓦四公约》的那节。这里，特别相关的是《日内瓦四公约》对药物和平民生存必需品禁运所允许的豁免，其《第一议定书》第 54 条第 1 款禁止“作为作战方法使平民陷于饥饿，”并规定要保护妇女和儿童，而这两个群体正是制裁下首当其冲的牺牲者。最后，根据《马滕斯条款》人道主义法

的说法，在没有法律规定的情况下，“良心驱使”仍被认为具有约束作用。如上文所说，世界上这么多人反对制裁已构成了一种良心驱使，使制裁成为不合法。

## B. 布隆迪

74. 布隆迪又是另外一个全面经济制裁对社会各方面带来严重后果的悲惨例子。引用一份调查报告的话：“我们调查了许多部门——穷人、保健、农业、饮水、公共卫生、教育、民主——可以看出一贯的格局，就是：施加制裁以前已非常严重的问题经过制裁之后更为变本加剧，对平民造成了各种不同的影响……经济制裁使原来已很悲惨的情况更为恶化，带来了严重道义和伦理上的问题。”<sup>61</sup>

### 1. 施加制裁

75. 1996年7月，布隆迪问题第二次阿鲁沙区域首脑会议(阿鲁沙 II)呼吁对布隆迪实行全面经济制裁，在1996年8月间，由坦桑尼亚、肯尼亚、乌干达、埃塞俄比亚、扎伊尔(现刚果民主共和国)、卢旺达和纳米比亚各国政府逐步施加。这些国家想通过制裁对布隆迪1996年7月25日的军事政变作出反应，要求恢复国民会议，使政党重新合法化，促使冲突各方立即无条件地进行谈判。有关国家设立了一个区域制裁协调委员会，以管制、监督制裁。

76. 施加制裁并没有得到安全理事会的正式认可，尽管安全理事会在其1996年8月30日的第1072(1996)号决议中表示“强烈支持区域领导人所作出的努力。”人权委员会派往调查布隆迪人权情况的特别报告员也支持制裁，声称：“在当局作出努力使各方停火、彻底调查人权侵犯行为之前，经济制裁不应解除。”<sup>62</sup>

77. 施加制裁之后数月内，制裁逐渐缓和，允许一些“人道主义的豁免”。1996年8月，药物和救济粮食被允许入境供给卢旺达的难民。9月，基本食物、防疫和紧急医疗和实验室供应、紧急救济物品、有限的治水和卫生设施、防风雨用的塑料薄膜等被允许入境。到了10月，豁免范围进一步加宽，允许种子和一个月的汽油供应进口。<sup>63</sup>但是，必需品还是非常地缺乏，豁免的程序非常缓慢，也不透明，到1997年3月时，关于教材、零件、救护车、普通工具和更多的食物和

燃油的豁免要求仍未得到区域制裁协调委员会处理。1997年4月16日，豁免范围被进一步加宽，包括所有食物、实用品、药物、教育和建筑材料、农业原料等。

78. 到了1998年2月，区域的各国政府对制裁问题开始有争议，其后，肯尼亚和赞比亚都不愿意继续施行制裁。1999年1月23日，该地区的政府首脑正式暂停制裁，但如果布隆迪不能为解决和平作出进展，制裁还可能恢复。但到今天，制裁仍然没有被恢复。

## 2. 对平民的影响

79. 许多观察者和研究人员指出，允许“人道主义豁免”并没有真正解决布隆迪人民的苦难，问题到今天仍然存在，远远超出了制裁的时限。在施行制裁的时候，燃料、零件、药物和肥料都严重缺乏，相应地造成了国内的通货膨胀。由于原料和零件缺乏，商业和工业陷入瘫痪状态，失业率急剧上升，人们收入则急剧下降。由于缺乏种籽和肥料，农业也受到损害。

80. 过去，布隆迪每年约获得2.5亿美元的发展援助，在制裁期间这已中断，外汇储存告罄。布隆迪的保健基层设施严重受到损害，连救济的药物供应都无法得到，造成药物和防疫药品的严重缺乏。公共卫生和治水的工作大大减少甚至全部停顿。人道主义援助机构面临越来越严重的需求、越来越困难的工作条件，变得无能为力。光是世界粮食方案一个机构在1998年间每月就需要对平均218,000人颁发救济粮食援助。<sup>64</sup>

81. 制裁及其在人道主义方面的影响也不可避免地带来了政治问题。<sup>65</sup> 正如一份调查报告所称：“制裁给了执政当局一个很有用的宣传工具。为了争取国内的拥护，布隆迪政府指称邻国在搞阴谋，危害布隆迪人民。制裁也被布隆迪政府用来转移目标，使人民少注意政府本身的缺点，也少注意证据确凿的侵犯人权事件。”<sup>66</sup> 布隆迪军政府还利用制裁去垄断走私活动获得巨利。<sup>67</sup>

82. 最近的迹象表明，这些问题仍然存在，而且非常急迫。<sup>68</sup> 布隆迪的保健基础设施以及它的工业和农业部门都已成为烂摊子。它非常需要国外援助去帮它重建，但它无法找到这笔援助。<sup>69</sup> 固然，很大一部分的破坏是由于国家一直在打内战，但正如许多研究人员所指出，这场严重的人道主义灾难由于制裁和制裁的后果更加变本加厉。<sup>70</sup> 世界粮食方案驻布隆迪代表托马斯·扬加说：“布隆迪的

农业生产需要很长的时间才能恢复到过去的水平。眼前，布隆迪需要大量的粮食援助，让老百姓的家庭能喘一口气，让千千万万处于极端动荡的人能得到一些紧急救济。”<sup>71</sup> 最近，由于几个人道主义援助工作者遇害，一些世界粮食方案和儿童基金会的人员被处死，人道主义援助又进一步受到削减。

### 3. 对制裁的反应

83. 国际人士逐渐了解到人道主义灾难的规模，反对制裁的声音越来越强烈。早于 1996 年 12 月，在布基纳法索首都瓦加杜古参加法国非洲首脑会议的参与者已呼吁地区领导人“采取一切适当措施解除禁运，减轻人民的苦难。”<sup>72</sup> 1997 年 3 月，粮农组织和世界粮食方案派团去布隆迪评审庄稼和粮食供应，评价结果声称：“毫无疑问，对布隆迪的经济禁运扩大了该国内战的破坏，使农业生产和收入进一步下降，粮食供应的情况进一步恶化。”<sup>73</sup> 一个月以后，非统组织秘书处萨利姆·艾哈迈德·萨利姆说：“极有必要重新审查制裁，解除那些会伤害到平民的做法。”<sup>74</sup> 1998 年，布隆迪人权情况特别报告员给人权委员会的报告中也说，“制裁对布隆迪一般老百姓带来了灾难性后果。”<sup>75</sup>

84. 法国总统雅克·希拉克于 1998 年 3 月发表演说反对制裁，然后，教皇约翰·保罗二世<sup>76</sup>、联合王国政府<sup>77</sup>、以及欧洲联盟派往大湖地区的特别使节阿尔多·阿耶洛先生也跟着反对。联合国开发计划署于 1998 年 12 月中发表了一份报告，严厉地批评了制裁政策。非统组织的解决冲突委员会也于 1998 年 12 月 18 日要求撤除这项政策。1998 年 7 月 9 日，国际法语区议员协会(现改名为 Assembly of Francophone Parliaments)发表了一份新闻公报，声称：“禁运除了使已处于水深火热中的布隆迪人民受到更多苦难之外，没有其他的作用。”

85. 1998 年 12 月 15 日，联合国开发计划署驻布隆迪代表和人道主义协调员举行了一次记者招待会，她说，对布隆迪施加制裁是使用一把非常迟钝的武器，不成比例地损害到该国最无助的穷人。<sup>78</sup> 同年 12 月，人道主义事务协调办事处发表了一份报告附和这个结论。报告称：“在布隆迪为了提供人道主义救济进口食物、种籽、肥料和燃料，出现了好几月的拖延，结果，关键的方案陷于停顿，无法援助那些易受冲击的群体，特别是在国内流离失所的人口”。<sup>79</sup>

#### 4. 布隆迪的制裁与国际法

86. 在一个地区里，施行制裁是得到《联合国宪章》的允许的，<sup>80</sup> 但这种制裁不得违反联合国的宗旨和原则。用“六重标准”去考验制裁基本上就是援用联合国的宗旨和原则去明确地规范区域制裁。对布隆迪施加制裁的那些国家可能认为这样做理由充分，但它们所施加的制裁通过不了任何一道考验。因此，如上文所说，这种制裁是非法的。

#### C. 古 巴

87. 经过了差不多半个世纪，美国对古巴的单方制裁日益缩紧，却仍然达不到制裁的目标。在过去十年中，古巴真正感到制裁的沉重打击，因为苏联解体、共产主义集团崩溃之后，古巴失去了它的主要贸易伙伴，失去了它食糖出口的主要市场。现场我们必须审查一下这种制裁以及为施行制裁所采取的行动，以避免我们在伊拉克所看到的恶劣影响。

##### 1. 制裁的施行

88. 美国于 1960 年开始对古巴施行单方面贸易禁运。其后，这种禁运又经过 1992 年《古巴民主法令》、1996 年《赫尔姆斯—伯顿法令》以及其他立法和行政法令的修订。这些法案总的作用是基本上禁止美国同古巴建立任何商业关系，严厉限制美国公民到古巴旅行、与古巴通信或进行文化交流的权利。

89. 《古巴民主法令》不允许任何在古巴海港停留过的商船在 6 个月内运货到美国，也禁止美国公司的外国附属公司同古巴进行贸易。这种贸易 90% 是食物和药物，所以，该《法令》施行之后，古巴所不能满足的医疗需要就大大地增加。

90. 《赫尔姆斯—伯顿法令》允许对古巴进行金融制裁，任何外国公司在古巴使用“前美国财产”都可能受到法律控告。但这一条款并没有得到总统的执行。该《法令》还要求美国驻国际金融机构的所有代表都要不留余地地反对这些机构向古巴贷款。任何外国人，凡是同美国公民在古巴被“没收”的财产有关



的，都不准进入美国。关于这点，欧洲联盟在世界贸易组织里对美国提出了控告。

## 2. 对平民的影响

91. 美国的禁运，加上美国对其他国家施加压力要求它们不同古巴作生意，特别是在过去十年中，对古巴的人民打击很大。由于美国市场最近，而古巴无法进入这个市场，它不得不到远方去寻找进口的来源以及购买食糖的客户。根据古巴政府的资料，古巴在海外购物必须支付高于市场的价格和关税，而且要从远方运回。此外，在封锁下，古巴要想借款进行贸易，条件非常苛刻，许多物资和技术也无法获得。据加菲尔德估计，“对古巴的禁运使所有物品要多付 30% 的进口费用，等于多了一重税收。”<sup>81</sup>

92. 古巴政府对秘书长关于人权和单方面强制性措施的报告<sup>82</sup>作出反应，较详细地说明了美国封锁对古巴所起的作用。古巴声称，它于 1996 年为了进口 4 种基本项目比无封锁要多花 4,380 万美元，从 1993 至 1996 年，古巴公司因不能进入邻近的美国市场而不得不需要从远方亚洲、欧洲和南美洲运进药品，多花了 870 万美元。<sup>83</sup> 到 1998 年为止，禁运总共使古巴付出了 670 亿美元的代价。<sup>84</sup>

93. 卫生和营养成为制裁的两个主要牺牲品。美国的世界卫生协会于 1997 年发表了一份高度批判性的报告，证实：禁运带来了“营养不良、水的质量下降、医疗设备和药物无法获得”，实际上等于“有意识地使古巴人民得不到食物、得不到药品。”<sup>85</sup> 有一个调查人员报告说，由于封锁，人均蛋白质和卡路里吸取量由 1989 至 1992 年分别下降 25% 和 18%。<sup>86</sup> 有一份哈佛医学院的教授在《新苏格兰医学杂志》中指出：“古巴和伊拉克的例子使我们看得很清楚，经济制裁说到底是对公共卫生宣战。”<sup>87</sup> 举例来说，古巴市场上买得到的药物从 1991 年的 1,297 品种降至 889 品种。此外，由于大多数的新药都是美国药品公司研制的，在新药品种中，古巴的医生只能取用 50% 不到。<sup>88</sup>

94. 儿童基金会向联合国大会提交了一份报告，<sup>89</sup> 指出：禁运对儿童的健康特别有害。在 1989 至 1993 年之间，新生体重不足婴儿的比率增长了 19%，扭转了 10 年艰苦取得的进展。<sup>90</sup> 此外，妇女的保健服务也受到打击。消除对妇女歧视委员会指出，经济禁运危害到妇女的进展，造成了药物和避孕药的短缺，特别对

妇女带来了很大的困难。<sup>91</sup> 事实上，自 1993 到 1994 年，产妇死亡率增加了 50%。<sup>92</sup>

### 3. 对制裁的反应

95. 自从 1992 年以来，联合国大会每年都通过一项决议，呼吁停止禁运。<sup>93</sup> 每年赞成决议的票数都在增加，1992 年是 59 票赞成、3 票反对、71 票弃权，到最近 1999 年，决议的赞成票增至 155 票、2 票反对、8 票弃权。

96. 在 1999 年期间，联合国大会辩论了这个问题。墨西哥的代表说，《赫尔姆斯-伯顿法令》是为国际法所不允许，违反了《联合国宪章》的原则。老挝人民民主共和国的代表说，封锁是过时的、荒谬的。越南代表报道，禁运对古巴人民造成了极大的物资和经济损失，这种敌视的政策继续多一天都没有道理。马来西亚的代表指称，如果美国遵守它自己的价值观和传统，就不应当坚持其目前对古巴的政策，因为这对古巴人民的生命造成了极严重的人道主义打击。牙买加代表警告说，对古巴禁运造成了紧张的局势，随时都有引起冲突的危险。南非代表指出，禁运为古巴人民带来了巨大的物资和经济损失。最近，挪威代表声称，就古巴的局势而言，挪威不认为通过单方措施将古巴孤立是一种适当的做法。<sup>94</sup>

97. 《赫尔姆斯-伯顿法令》已受到了欧洲议会的谴责。<sup>95</sup> 最近秘书长提出了一份关于联合国大会第 53/4 号决议执行报告(A/54/259)，报称：有 59 个国家政府、8 个联合国机构也都谴责了这个法案。古巴政府也更积极地到处活动，设法解除禁运。1999 年 9 月，它要求对禁运负责的美国官员应受到法律惩罚。<sup>96</sup> 它还声称，它准备对美国提出控诉，要求美国对制裁所带来的损失作出 1,000 亿美元的赔偿。<sup>97</sup>

### 4. 对古巴的制裁与国际法

98. 单方面施行经济制裁本身并非不合法，因为每个国家都有权与任何其他所选定的国家进行贸易或不进行贸易。但是，就古巴而言，美国所施行的制裁在两个很明显的方面侵犯了人权。

99. 首先，美国是地区里的一个经济大国，是许多新药物和新技术的来源，这就意味着，禁止古巴取得这些新药品、新技术实际上是侵犯到古巴公民的人权。虽然，美国有权主宰它自己的贸易政策，但是，这项政策也要服从人道主义的原则。一项贸易政策——即使是单方面的贸易政策——如果严重地、持久地侵犯人权的话，那么，这就违背了国际法。

100. 其次，过去十年间，美国通过了许多项不同的法案，试图将它自己的外贸政策推广到领土之外。美国通过了一系列的次等制裁，试图强迫第三国也对古巴施行禁运，这不但违反了贸易法，同时也是通过强制性措施试图使单方面的禁运变成多方面的禁运，其后果是进一步加深了古巴人民的苦难，进一步侵犯了古巴人民的人权。

## 五、最后意见、结论和建议

101. 国际上就制裁进行对话时，很少谈到合法或不合法的问题，特别是很少从人权和人道主义法的角度去谈这问题。所以，如果小组委员会能多注意这个问题，在目前的辩论中会起到很大的作用。如能援引现有的人权和人道主义法作为全面标准，关于制裁的讨论就能比较踏实。即使这样，正如小组委员会工作的任何新领域一样，一份报告不可能包含所有值得关注的问题。

102. 对每项拟议的或已执行的制裁，我们都必须不断地去评审它，这已成为国际法的一项义务。尽管目前这个工作文件的范围受到很大的限制，我们既然有这种义务，就有必要拟出一套执行制裁的准则。

103. 任何施加制裁的机构，不论是联合国安全理事会、区域政府间组织、国家集团或某个国家，在施行制裁之前，都必须保证制裁能符合六重标准。一项拟议制裁，如果不能符合这六重标准，就不应当付诸施行。若已施行，也必须立即将之缓和。

104. 但也有些时候，制裁开始被认为可予接受，时旷日久，就逐渐地变成不符合标准。因此，制裁应随时受到审查，不应超过6个月就审查一次。

105. 如果在制裁下面出现了违反人权的严重指称，就应立即提请施行制裁的机构注意。这机构就等于接到了一项“通知”，应立即对制裁进行审查，并对之作出适当的调整。一项制裁如果拖得太久而起不到什么效用，就应予解除。

106. 如果制裁违反了国际法，而施加方拒绝改变做法，制裁的受害者应可援引多种的法律补救。关于这点，小组委员会对赔偿问题的研究<sup>98</sup>以及在这方面目前业已采取的主动行动值得我们注意。如果一个平民受害者或受制裁国本身对某制裁施加国提出控诉，这种控诉可提到国家法庭、主管的联合国人权机构或区域机构。受制裁国也可在国际法庭上提出控诉，只要这种控诉是符合国际法庭规章的第36条第2款的规定。

107. 如果制裁是由联合国本身或由一个区域组织施行的，那么，平民受害者要求补救就比较困难了。受害者可能不能直接地对这样的实体提出控诉。但是，这并不意味着实施制裁的实体就没有违反国际标准。这样的实体——不管是安全理事会、区域政府间组织或区域防卫条约——都需要建立特别的机制或制订特别的程序，能听取非政府组织、特别是平民受害者关于制裁的指控。

108. 一旦制裁带来严重后果，实施制裁的机构、乃至整个国际社会都应作出反应，提供适当的人道主义援助，尽可能地补救损害。制裁所导致的长期影响也应受到注意。

109. 任何制裁如果明显地违反了国际法，特别是违反了人权法和人道主义法，就不应得到服从。明知故犯、了解自己行为违法、而不采取有效措施去改变的制裁方更不应被尊重。现在，实施制裁有时完全不顾制裁是否合法。在这种情况下，防止人道主义悲剧就应成为抵消过于严厉经济制裁的理由，就如同“不可抗拒的力量”的原则一样。此外，正如上文已指出，激起公愤程度多高，也是决定制裁是否太严厉的因素之一。<sup>99</sup>

#### A. 对联合国机构的具体建议

1. 整个联合国系统应当都要优先注意经济制裁所造成的恶劣影响，最起码应把拟议的六重标准作为关于讨论制裁的议题。所有联合国机构都应成立机制，从各方面收集关于经济制裁造成不利影响的资料。当然，我们应假设这些资料是真实的。

2. 所有同被制裁国有关的机构和机制都应按六重标准去审议制裁的负面影响。

3. 负责审查制裁情况的国际条约机构也应按照六重标准去评审制裁的作用。

4. 人权委员会的工作组和特别报告员，特别是那些对某个受制裁国直接写报告的人员，也应按六重标准去评审制裁。

5. 小组委员会应把对现行制裁的审议长期当作其议程的一个部分，放在适当的议程项目下。因此，小组委员会可考虑委派一名成员按议题拟议的六重标准对现行的制裁进行年度审查，报知人权委员会。另外一种做法是，小组委员会可要求人权委员会就此议题委派一名特别报告员。

#### **B. 对非政府组织和受制裁方的建议**

1. 任何非政府组织如果得知经济制裁对某个国家起到不利影响，应把这项情报提请小组委员会、委员会和其他有关联合国机构注意。

2. 任何受制裁国受到打击，应向有关国家、国际和区域机构提出控诉。

3. 任何非政府组织如果得到情报说，经济制裁带来了不利影响，应在其职权范围内帮助制裁的受害者向有关国家和国际机构提出控诉。

## 注

<sup>1</sup> 小组委员会希望看到制裁有一定的时限，这点特别反映在小组委员会第 1997/35 号决议第 1 段。在该段中，小组委员会吁请有关各国在一段合理时候后，如果制裁措施看来未能促成理想的政策变化，应重新考虑其采取、或支持采取此类措施的行动。

<sup>2</sup> 见小组委员会自从 1994 年以来每年的决定：1994 年 8 月 25 日第 1994/111 号决定；1995 年 8 月 15 日第 1995/107 号决定；1996 年 8 月 20 日第 1996/107 号决定；1997 年 8 月 28 日第 1997/119 号决定；1998 年 8 月 26 日第 1998/114 号决定；1999 年 8 月 26 日第 1999/110 号决定。

<sup>3</sup> 小组委员会过去关于布隆迪人权情况的关注表现于欧洲委员会 1994 年 8 月 25 日第 1994/17 号决议和 1995 年 8 月 18 日第 1995/11 号决议。

<sup>4</sup> 关于这一点，很明显的例外是小组委员会和人权委员会中的辩论、以及人权问题非政府组织在小组委员会和人权委员会上散发的报告。例如见：Karen Parker 和 Alexandra Menegakis，《备忘录：从人权法和人道主义法律的角度评审制裁》(国际教育发展/人道主义法律项目，1998 年)；下列非政府组织的口头声明：美国律师协会、欧洲 - 第三世界中心、全阿拉伯妇女联合会、国际妇女争取和平自由联盟、南北 21 世纪、阿拉伯律师联盟、国际教育发展社等；以及 21 个非政府组织联合发表的口头声明。书面声明包括：E/CN.4/Sub.2/1996/NGO/7；E/CN.4/Sub.2/1998/NGO/24；E/CN.4/Sub.2/1999/NGO/119。

<sup>5</sup> 讨论联合国金融制裁目标针对性的第一次和第二次因特拉肯专家研讨会，分别于 1998 年 3 月 17-19 日、1999 年 3 月 29-31 日举行。

<sup>6</sup> 此外，国内也可能施行旅行限制，不准记者或援助工作者进入冲突地区或去其他地方。这种旅行限制，严格地说，虽然不能算是制裁，但对人权也有负面作用，也可能违反了人道主义法律。

<sup>7</sup> 这项首要规则同人道主义法律的首要规则相似，就是：作战的方法不能丝毫不受限制。这点首先体现于 1907 年的《海牙公约》后附规则第 22 条：“作战双方用手段来伤害敌人的权利并非毫无限制。”

<sup>8</sup> 《联合国宪章》并没有授予联合国大会施行制裁的权力。见《联合国宪章》第四章。

<sup>9</sup> 如果安全理事会认为《联合国宪章》第 41 条的措施不够充分，那么，第 42 条还规定了更严重的措施，例如封锁和使用武力。

<sup>10</sup> 红十字和红新月会第二十六届国际会议发表意见认为，执行制裁可造成“矛盾”，违反人权，威胁到和平，与原来的用意背道而驰。

<sup>11</sup> 关于生命的权利，如果制裁过于严厉，特别是，如果施行制裁的实体已明确地

知道制裁会造成大量的人命损失，而这实体的反应完全不够充分，那么，它的行为就有可能被指称为种族灭绝罪行。

<sup>12</sup> 联合国大会 1970 年 10 月 24 日第 2625(XXV)号决议。

<sup>13</sup> 联合国大会 1974 年 12 月 12 日第 3281(XXIX)号决议。

<sup>14</sup> 联合国大会 1962 年 12 月 14 日第 1803(XVII)号决议。

<sup>15</sup> 得到联合国大会 1974 年 12 月 17 日第 3348(XXIX)号决议的认可。

<sup>16</sup> 我们在讨论人权法限制制裁的含义的时候不能忘记，很大部分人权法被普遍认为是具有强制性的法规，因此必然有一定的范围，使任何否定性的制裁不能成立。在这方面，“对所有国家适用”(erga omnes)也是一个重要的原则。

<sup>17</sup> 经联合国教育、科学、文化组织大会于 1966 年 11 月 4 日公布。

<sup>18</sup> 人道主义法律同人权法一样，也被认为是强制性法规，所以，违反人道主义法律的制裁也不能成立。

<sup>19</sup> 例如见红十字和红新月会第二十六届国际会议，“经济制裁的人道主义影响”，载于《国际人道主义援助和保护的原则和反应》(1995 年)，其中声称：“任何在武装冲突前提下宣布的制裁都需要接受国际人道主义法律的管制，确保满足平民的生存和基本需要。”极端的制裁本身也可被认为是一项作战的武器。

<sup>20</sup> 关于陆地战争的法律和习俗的《公约四》及其附件：《关于陆地战争法律和习俗的规则》载于国际红十字会网页〈<http://www.icrc.org>〉。

<sup>21</sup> 见 1949 年《日内瓦四公约》：《公约一》第 63 条；《公约二》第 62 条；《公约三》第 142 条；《公约四》第 158 条。

<sup>22</sup> 1949 年《日内瓦四公约》的共同条款(《公约一》第 7 条；《公约二》第 7 条；《公约三》第 7 条；《公约四》第 8 条)。

<sup>23</sup> 例如见联合国大会 1970 年通过的第 2675(XXV)号、第 2677(XXV)号以及 1974 年通过的第 3318(XXIX)号决议。

<sup>24</sup> 例如，美国有些州对缅甸施加经济制裁。此外，在联合国对南非种族隔离政权施行制裁的期间，美国的一些州和市政府也跟着联合国走，虽然美国联邦政府没有这样做。

<sup>25</sup> 这份工作文件不管“贸易战”的问题。“贸易战”牵涉到某些国家禁止某种产品进口，作为在贸易争执中夺取优势的一种手段。

<sup>26</sup> “第三方”的问题在关于制裁的国际对话中也很突出。很显然，无辜的一方不应由于另一方的错误而受到任何冲击。

<sup>27</sup> 这个问题在关于制裁布隆迪、伊拉克和古巴的辩论中比较突出。即使对布隆迪解除制裁之后，由于分发食物的阶层机构被破坏、防疫注射受到阻碍、许多平民由于制裁而变得极端贫穷，人道主义的灾难仍然有增无减。关于伊拉克的报导指出，要经过一

代人的时间才能使医疗、教育和粮食的基础设施恢复到制裁前水平。

<sup>28</sup> 制裁的人道主义影响不得称为“附带的损失”。正好相反，要有效地管理制裁，确保制裁取得成功，就不能不适当地限制制裁的人道主义影响。Claude Bruderlein, 《如何应付制裁的人道主义影响：人道主义协调办事处的看法》，联合国人道主义协调办事处，纽约，1998年12月，第4页。

<sup>29</sup> 联合国秘书长千年纪元报告《“我们是人民”：联合国在21世纪扮演的角色》，联合国新闻部，纽约，2000年，第50页。

<sup>30</sup> 主要的研究报告有：Gary Clyde Hufbauer、Jeffrey J. Schott 和 Kimberly Ann Elliott, 《重新考虑经济制裁》，第二版修订本，国际经济研究所，华盛顿，1990年。以下的报告重新审查了关于制裁的数据：J. Dashti-Gibson、P. Davis 和 B. Radcliff, “如何判断经济制裁的成功与失败：凭经验分析”（1997年），载于《美国政治科学杂志》，41(2)，第608-618页。也有一篇文章严厉地批评了 Hufbauer、Schott 和 Elliott 的研究报告，即：Robert A. Pape, “为什么经济制裁仍然不能生效？”，《国际安全》，1998年夏季刊。Elliott 的立场见“制裁这个玻璃杯：是半满抑或全空？”，《国际安全》，1998年夏季刊。对制裁更严厉的评价是：Kim Richard Nossal, “自由民主政权、国际制裁和全球之治理”，未发表稿文，麦克马斯特大学，1988年，第20页（此文引于联合国秘书长办公厅下述战略规划股的分析报告“联合国制裁：有多少效力？是否需要？”联合国，纽约，1999年3月，载于因特拉肯第二次会议《议事记录》，第101-115页。这篇文章也是关于制裁辩论的一个很好的总结。）

<sup>31</sup> Nossal, 前引文，第20页。

<sup>32</sup> Elliott, 前引文，第189页。

<sup>33</sup> 见 J. Dashti-Gibson、P. Davis 和 B. Radcliff, 前引文。

<sup>34</sup> Koenraad Van Brabant, “制裁是否能较明智一点？目前关于制裁的辩论”，人道主义政策小组和救济复原网络在伦敦海外发展研究所1998年12月16-17日举行的会议的报告，第6页。

<sup>35</sup> Hans Köchler, “制裁的国际法道德问题：制裁政策的做法和人权”，国际进步组织研究文件，<<http://i-p-o.org/sanctp.htm>>。

<sup>36</sup> 关于较明智制裁的辩论包括：哥本哈根圆桌会议（1996年6月24-25日）；各非政府组织于1998年12月在纽约举办的关于目标较明确制裁的研讨会；海外发展研究所于1998年12月16-17日在伦敦举办的关于较明智制裁的会议；高等国际学院于1999年6月23-25日在日内瓦举办的题为“联合国制裁与国际法”的讨论会；波恩国际转换中心于1999年11月21-23日在德国波恩举办的研讨会，题为“明智制裁的下一步：武器禁运和旅游制裁”；分别于1998年3月和1999年3月举行的两次因特拉肯专家研讨会；2000年4月17日在纽约举行的国际和平学院制裁问题研讨会。此外，下列项目也就此问



题作了杰出的工作：布朗大学的人道主义和战争项目；圣母大学的 Joan B. Kroc 国际和平研究所；美国印第安马州戈申城举行的第四次和平论坛。

<sup>37</sup> 特别见第 49-50 页。

<sup>38</sup> 联合国安全理事会第 666(1990)号决议规定：除了安全理事会及其制裁委员会，无人有权决定人道主义情况是否严重到必须允许食物进口。

<sup>39</sup> 新闻公报 SG/SM/7338(2000 年 3 月 24 日)。

<sup>40</sup> 联合国儿童基金会新闻公报 CF/DOC/PR/1999/29(1999 年 8 月 12 日)。儿童基金会执行干事卡罗尔·贝拉米在记者招待会上说，各方面的消息来源都表明目前正在出现一场人道主义的紧急情况。

<sup>41</sup> Richard Garfield, “自 1990 至 1998 年底伊拉克儿童的发病率和死亡率：评审海湾战争和经济制裁的影响”，未编页，1999 年 7 月，可在反对制裁伊拉克运动的网络上索取，<<http://www.cam.ac.uk/societies/casi>>。

<sup>42</sup> 同上。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 同上。

<sup>45</sup> “根据安全理事会主席 1999 年 1 月 30 日的备忘录(S/1999/100)成立的第二个讨论小组委员会关于伊拉克当前人道主义情况的报告”，S/1999/356, 附件二(1999 年 3 月 30 日)。

<sup>46</sup> 秘书长根据第 1143(1997)号决议第 4 段授权编写的报告(S/1998/477)，1998 年 6 月 5 日。

<sup>47</sup> 新闻公报 SG/SM/7338(2000 年 3 月 24 日)。

<sup>48</sup> 联合国儿童基金会《关于伊拉克儿童和妇女的情况分析》，巴格达，1998 年 4 月 30 日，在 Garfield “发病率”一文中引用。

<sup>49</sup> S/1999/356, 附件二。

<sup>50</sup> 丹尼斯-哈利迪 1998 年 10 月 6 日在美国议会发表的演说。见反对制裁伊拉克运动网页<<http://www.cam.ac.uk/societies/casi/halliday/quotes.html>>。

<sup>51</sup> 见 Nadjie Al-Ali, “制裁和伊拉克的妇女”，“对伊拉克的制裁：背景、后果、战略”，反对制裁伊拉克委员会主持的会议的《议事记录》，11 月 13-14 日，剑桥，第 73-84 页。

<sup>52</sup> 新闻公报 SG/SM/7338(2000 年 3 月 24 日)。

<sup>53</sup> 《独立报》，1998 年 10 月 15 日。

<sup>54</sup> 路透社新闻报导“高级联合国官员离开伊拉克，认为制裁方案已失败”，2000 年 2 月 17 日。

<sup>55</sup> 《华盛顿邮报》，“联合国人员辞职抗议，准备要提出一份关于空袭伊拉克的

报告”，2000年2月17日。

<sup>56</sup> 见上，脚注4。

<sup>57</sup> 拉姆齐·克拉克是许多故意冲封锁人士当中可能最有名望之一人。

<sup>58</sup> 关于种族灭绝和其他可能违反国际人权和人道主义法的行为的深入讨论，见 Elias Davidsson, “伊拉克人民为对象的经济制裁：影响和法律后果”，出现于下列网址：<<http://www.juscogens.org>>或<<http://www.lancs.ac.uk/ug/greenrd/project/elias.htm>>。

<sup>59</sup> “惩罚萨达姆”，电视采访“60分钟”，1996年5月12日。这次采访对话如下：记者莱斯特·斯塔尔提到对伊拉克施行的制裁，问：“我们听说有50万儿童因制裁死亡。那就是更多过死于广岛那颗原子弹的儿童了。我想问的是，这代价是否值得？”美国驻联合国代表马德莱娜·奥尔布赖特答说：“我认为这是令人非常为难的抉择，但是，如果说代价的话，我们认为代价是值得的。”

<sup>60</sup> 见本工作文件题为“人道主义法律对制裁的限制”一节。

<sup>61</sup> Eric Hoskins 和 Samantha Nutt, 《对布隆迪施行经济制裁所造成的人道主义冲击》，不定期论文第29号，布朗大学托马斯 J. 沃森二世国际研究所，1997年，第43页。

<sup>62</sup> 引自 Hoskins 和 Nutt, 前引文，第105页。

<sup>63</sup> 全部豁免清单见表3.1：“豁免要求和批准日期表”，引自 Hoskins 和 Nutt 所著一书，第46-47页。

<sup>64</sup> 世界粮食方案1999年1月23日新闻公报。

<sup>65</sup> 除了 Hoskins 和 Nutt 所著一书之外，并见 Gregory M. Salter, 《评审对布隆迪施加的制裁》，援助行动，伦敦，1999年5月。Salter 同意 Hoskins 和 Nutt 所作的许多结论，而且将资料刷新。

<sup>66</sup> Hoskins 和 Nutt, 前引书，第24页。

<sup>67</sup> 同上，第95页。

<sup>68</sup> 见国际危机组，“曼德拉效用：布隆迪的和平前景”，国际危机组中非报告第13号，布琼布拉/内罗毕，2000年4月18日；关于目前的经济和社会危机状况，特别见第60-62页。

<sup>69</sup> Salter, 前引书，第30页。

<sup>70</sup> 安全理事会1999年11月12日关于布隆迪问题的公开辩论说明了这场灾难的严重性。见新闻公报 SC/6753。

<sup>71</sup> 世界粮食方案1999年1月23日新闻公报。

<sup>72</sup> Hoskins 和 Nutt, 前引书，第106页。

<sup>73</sup> 世界粮食方案，“粮农组织/世界粮食方案庄稼和食物供应评审”，第5节，1997年3月4日。

<sup>74</sup> Hoskins 和 Nutt, 前引书, 第 108 页。

<sup>75</sup> 特别报告员保罗·塞尔焦·平黑罗先生的报告(E/CN.4/1998/72), 第 80-83 段。

<sup>76</sup> Salter, 前引书, 第 4 页。

<sup>77</sup> 见“布隆迪: 制裁”, 英国上议院议事记录《书面答复》, 1998 年 10 月 15 日, WA122 栏。

<sup>78</sup> 联合国开发计划署 1998 年 12 月 16 日新闻公报。

<sup>79</sup> Claude Bruderlein, 《应付制裁的人道主义冲击: 人道主义事务协调办事处的看法》, 人道主义事务协调办事处, 纽约, 1998 年 12 月, 第 6 页。

<sup>80</sup> 见本工作文件题为“如何理解制裁: 基本问题”一节。

<sup>81</sup> Richard Garfield, “经济危机和美国禁运对古巴保健的冲击”, 《美国公共卫生杂志》87, No. 1 (1997 年): 第 15-20 页。

<sup>82</sup> E/CN.4/1996/45。

<sup>83</sup> 美国世界卫生协会, “调查结论”, 1997 年 3 月。

<sup>84</sup> 1999 年 11 月 9 日, 新闻公报 GA/9654。

<sup>85</sup> 美国世界卫生协会, “禁运食物和药物: 美国封锁对古巴卫生和营养的冲击”(1997)。报告说: “经过了一年的调查, 美国世界卫生协会认为美国对古巴的封封锁严重地损害了许多普通古巴老百姓的卫生和营养。正如所附报告说明, 我们医疗专家的意见认为, 美国的禁运使古巴人民的痛苦、甚至死亡大大增加。数十年来, 美国封锁大大加重了古巴保健系统的财政负担。自 1992 年以来, 越来越多的病人得不到他们所需要的药物或治疗, 医生看病往往也没有充分的设备。这种趋势越来越严重, 同美国 1992 年施行贸易禁运是分不开的。美国施行的是一种最严厉的禁运, 不准对古巴贩卖食物, 大大地限制了对古巴出售药物和医疗设备。1992 年的《古巴民主法令》已将古巴严密封锁。幸好古巴政府把很大一部分预算投于保健系统, 对所有公民提供原始、预防性的保健, 这才得以勉强地避免了一场人道主义的灾难。”

<sup>86</sup> Garfield, “冲击...” 一文。

<sup>87</sup> Leon Eisenberg, “一旦理智闭眼, 怪物就出现: 经济制裁对人造成的代价”, 《新英格兰医药杂志》, 1997 年 4 月 24 日, 第 336 卷, 第 17 期。

<sup>88</sup> 美国世界卫生协会, 前引报告。

<sup>89</sup> A/52/342 和 Corr.1。

<sup>90</sup> Garfield, “冲击...” 一文。

<sup>91</sup> 引自特别报告员卡尔-约翰·格罗特先生就古巴人权情况提出的报告(E/CN.4/1998/69)。

<sup>92</sup> Garfield, “发病率.....” 一文。

<sup>93</sup> 联合国反对美国对古巴禁运的各决议: 1992 年 11 月 24 日第 47/19 号决议;

1993年11月3日第48/16号决议；1994年10月26日第49/9号决议；1995年11月2日第50/10号决议；1996年11月12日第51/17号决议；1997年11月5日第52/10号决议；1998年10月4日第53/4号决议；1999年11月18日第54/21号决议。最近这项决议提出：

“关切一些会员国继续颁布并实施法律和规章，如1996年3月12日颁布的“赫尔姆斯-伯顿法”，其域外效力影响到其他国家的主权及在其管辖下的实体或人的合法权益，并影响到贸易和航行自由，

“注意到不同的政府间论坛、机构及政府发表的宣言和决议，其中声明国际社会和公众舆论反对上述规章的颁布和适用，并关注这种措施对古巴人民的不良影响……”。

<sup>94</sup> 1999年11月9日，GA9654号新闻公报。

<sup>95</sup> 《旧金山新闻》新闻社，“美国的古巴问题法案受到谴责”，1996年3月15日。

<sup>96</sup> 美国联合通讯社，“古巴呼吁对美国实行反制裁”，Anita Snow 专题报导，1999年9月13日。

<sup>97</sup> 1999年11月9日，GA9654号新闻公报。

<sup>98</sup> 特奥·范·博文，“关于严重侵犯人权和基本自由行为受害者取得赔偿和复原的权利的研究报告”，最后报告(E/CN.4/Sub.2/1993/8)。并见初步报告(E/CN.4/Sub.2/1990/10)、进度报告(E/CN.4/Sub.2/1991/7)和第二进度报告(E/CN.4/Sub.2/1992/8)。

<sup>99</sup> 不幸的很，有些人为了人道主义的理由反对制裁，对受害者提供人道主义救济，却有可能被逮捕或受其他形式的检举。这些人士在法庭上至少应有权利指称制裁违反人道主义、属于非法行为，以此作为辩护的理由。公然冒制裁对伊拉克运输物资的行为已越来越常见。到目前为止，那些打破制裁封锁的人很少受到法律惩罚。但是，如果这种反制裁的行为越来越多，而制裁仍然没有被解除，那么，为此受法律检举可能就会成为一个问题。

## 附件一

### 对其他国家的制裁

#### A. 根据《联合国宪章》第七章的规定使用制裁

(引自秘书长发言人办事处 2000 年

3 月 31 日所编写的报告)

安全理事会曾经援引《联合国宪章》第七章对下列 14 个国家施行过制裁：阿富汗、安哥拉、南斯拉夫联邦共和国/科索沃、海地、伊拉克、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、卢旺达、塞拉利昂、索马里、南非、南罗得西亚、苏丹和前南斯拉夫。对海地、南非、南罗得西亚和前南斯拉夫的制裁已完全撤除，对利比亚的制裁则暂时停止。

#### 1. 阿富汗

安全理事会于 1999 年 10 月 15 日通过第 1267(1999)号决议，要求塔利班不再拖延地将乌萨马·本·拉丹送交有关当局。自从提出这要求之后，安全理事会没有再开过会，所以，该决议第 4 段所规定的禁止于 1999 年 11 月 14 日生效，即：禁止任何塔利班本身或代表塔利班所拥有、租借或营运的飞机飞行，冻结塔利班所直接或间接拥有或控制的资金。

#### 2. 安哥拉

安全理事会于 1993 年 9 月 15 日通过第 864(1993)号决议，对争取安哥拉彻底独立全国联邦施行石油和武装禁运。

安全理事会于 1997 年 8 月 28 日通过第 1127(1997)号决议，禁止安盟高级官方及其直系成员亲属旅行，关闭所有安盟办事处，禁止安盟本身或代表安盟所营运的飞机飞行或被维修。人道主义的豁免则得到允许。

安全理事会于 1998 年 6 月 12 日通过第 1173(1998)号决议，冻结安盟在国外的所有资产，禁止安盟在指定地区进行任何官方接触，禁止进口未经团结政府原产

地证制度管制的任何钻石，禁止对安盟出售采矿设备、机动车辆或其零件。但安全理事会允许个别情况的人道主义豁免。第 1173 号决议于 1998 年 7 月 1 日生效。

### 3. 南斯拉夫联合共和国/科索沃

安全理事会于 1998 年 3 月 31 日通过第 1160(1998)号决议，对南斯拉夫联邦共和国施行武器禁运。

安全理事会于 1998 年 9 月 23 日通过第 1199(1998)号决议，要求所有国家采取一切符合其本国立法和有关国际法的手段，禁止汇入其领土内的资金被用于违反第 1160 号决议。

### 4. 海地

安全理事会于 1993 年 6 月 16 日通过第 841(1993)号决议，对海地施行武器和石油禁运，并冻结海地在海外的资产。其后，安全理事会第 861(1993)号决议于 1993 年 8 月 27 日暂时停止禁运，可以又于 1993 年 10 月 13 日通过第 873(1993)号决议，于 1993 年 10 月 18 日重新对海地施行禁运。安全理事会于 1994 年 5 月 6 日通过第 917(1994)号决议，将禁运加以扩大，包括所有商品和产品在内，唯有医疗供应和粮食除外。这项扩大禁运于 1994 年 5 月 21 日生效。

安全理事会根据其 1994 年 9 月 29 日通过的第 944(1994)号决议，于 1994 年 10 月 16 日结束其第 841(1993)号、第 873(1993)号以及第 917(1994)号决议所规定的关于制裁的措施。

### 6. 利比里亚

安全理事会于 1992 年 11 月 19 日通过第 788(1992)号决议，对利比里亚施行武器禁运。

## 7. 阿拉伯利比亚民众国

安全理事会于 1992 年 3 月 31 日通过第 748(1992)号决议，对利比亚施行武器和空运禁运，并减少利比亚驻国外的外交人员。

安全理事会于 1993 年 11 月 11 日通过第 883(1993)号决议，紧缩了对利比亚的制裁，核可冻结利比亚在其他国家的资金和财政资源，禁止对阿拉伯利比亚民众国提供任何提炼石油、运输石油的装备。

安全理事会于 1999 年 4 月 8 日举行第 3992 次会议，通过了一项主席声明(S/PRST/1999/10)，其中安全理事会注意到，暂停对阿拉伯利比亚民众国施行广泛空运、武器和外交制裁的条件已于 1999 年 4 月 5 日开始实现。

## 8. 卢旺达

安全理事会于 1994 年 5 月 17 日通过第 918(1994)号决议，对卢旺达施行武器禁运。

安全理事会于 1995 年 8 月 16 日通过第 1011(1995)号决议，决定暂停武器禁运，至 1996 年 9 月 1 日为止。但又规定，卢旺达政府必须报知委员会所有其进口的武器。向卢旺达出口的国家也需要通知委员会。

安全理事会根据其第 1011(1995)号决议，从 1996 年 9 月 1 日开始结束向卢旺达政府出售或供应武器或有关物资的限制。但是，对卢旺达非政府势力出售和供应武器和有关物资仍然被禁止。

## 9. 塞拉利昂

安全理事会于 1997 年 10 月 8 日通过第 1132(1997)号决议，对塞拉利昂施行石油和武器禁运，同时限制塞拉利昂军政府成员的旅行。

安全理事会于 1998 年 3 月 16 日通过第 1156(1998)号决议，立即停止其第 1132(1997)号决议第 6 段所规定的禁止对塞拉利昂出售或供应石油和石油产品。

安全理事会于 1998 年 6 月 5 日通过第 1171(1998)号决议，结束对塞拉利昂政府禁运武器，但对塞拉利昂的所有非政府势力仍然维持禁运。该决议还限制前军政府和革命联合阵线的领导成员旅行。

#### 10. 索马里

安全理事会于 1992 年 1 月 23 日通过第 733(1992)号决议，对索马里施行武器禁运。

#### 11. 南非

安全理事会于 1997 年 11 月 4 日通过第 418(1977)号决议，对南非施行武器禁运。然后，安全理事会于 1994 年 5 月 25 日通过第 919(1994)号决议，结束了第 418(1977)号决议对南非施行的武器禁运和其他限制。

#### 12. 南罗得西亚

安全理事会于 1966 年 12 月 16 日通过第 232(1966)号决议，除了石油之外对其他商品也施行制裁。1979 年 12 月 21 日，安全理事会第 460(1979)号决议将制裁撤除。

#### 13. 苏丹

安全理事会于 1996 年 4 月 26 日通过第 1054(1996)号决议，决定对苏丹施行外交制裁，于 1996 年 5 月 10 日开始生效。

安全理事会于 1996 年 8 月 16 日通过第 1070(1996)号决议，决定对苏丹施行空运制裁，制裁措施通过后，待安全理事会作出决定即于第 1070(1996)号决议通过之日起 90 天内生效，但出于人道主义理由一直没有施行。

#### 14. 前南斯拉夫

安全理事会于 1991 年 9 月 25 日通过第 713(1991)号决议，全面禁止对南斯拉夫提供任何武器和军事配备。

安全理事会于 1992 年 5 月 30 日通过第 757(1992)号决议，对南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和门的内哥罗)施行经济和其他禁运，包括全面贸易禁运、禁止飞行、禁止南斯拉夫联邦共和国派代表参加体育比赛和文化节目。



安全理事会于 1992 年 11 月 16 日通过第 787(1992)号决议，声称：运输石油、煤、钢铁和其他产品通过南斯拉夫联邦共和国，除非具体货运事先得到制裁委员会的批准，一律予以禁止。理事会又于 1993 年 4 月 17 日通过第 820(1993)号决议，进一步加强了对南斯拉夫联邦共和国的制裁。

安全理事会于 1994 年 9 月 23 日通过第 942(1994)号决议，对波斯尼亚的塞尔维亚军事部队施行全面军事和外交制裁。

安全理事会于 1994 年 9 月 23 日通过第 943(1994)号决议，从 1994 年 10 月 5 日起在 100 天内暂时取消对南斯拉夫联邦共和国的旅行禁令以及体育和文化交流制裁。

安全理事会于 1995 年 11 月 22 日通过第 1022(1995)号决议，无限期地取消对南斯拉夫联邦共和国的制裁。安全理事会又于 1996 年 10 月 1 日通过第 1074(1996)号决议，决定结束对南斯拉夫联邦共和国和波斯尼亚塞尔维亚人的制裁。

## 第七章所列制裁的刷新：新的资料

### 15. 厄立特里亚和埃塞俄比亚

安全理事会于 2000 年 5 月 17 日通过第 1298(2000)号决议，对这两个作战国施行武器禁运，并为止成立一个制裁委员会。

### B. 有关的非安全理事会制裁

#### 1. 伊朗伊斯兰共和国

自从 1984 年以来，美国对伊朗一直施行广泛的制裁，自 1987 年末期又几乎全面地禁止美国从伊朗进口。1996 年的《伊朗和利比亚制裁法令》又将禁令加以扩大，允许对伊朗石油工业投资超过 4,000 万美元的外国公司施行经济制裁。这样的制裁使那些公司无法在美国金融市场上获得资金或贷款。其他国家，特别是欧盟国家，也对伊朗施行有限的贸易制裁，禁止伊朗购取核、化学和生物武器、产品和技术。若干欧洲国家已要求美国撤除对伊朗的制裁。

## 2. 阿拉伯利比亚民众国

除了安全理事会的制裁之外(见上文), 联合王国和美国自 1986 年以来还对利比亚施行空运封锁和更多的经济制裁, 包括: 冻结利比亚在美国的资产, 禁止利比亚石油出口, 禁止美国公司在利比亚投资。1996 年的《伊朗和利比亚制裁法令》允许对那些在美国以及在利比亚作生意的外国公司施行经济制裁。

1997 年, 埃及、肯尼亚和几内亚比绍正式要求美国撤除制裁, 因为制裁对利比亚人民带来了很大的苦难。其后, 不但国家政府、而且象卡内基中心等集团也指控制裁制造了人民的痛苦。卡内基中心指称: “尽管利比亚能继续靠出售石油获得一定的收入, 但三年之久的制裁对利比亚的经济还是带来了很大的损害, 促成了 30%左右的失业率。”利比亚政府则声称, 制裁侵犯了发展的权利、享受医疗的权利、宗教自由(因为空运封锁限制了利比亚人到麦加去朝圣)、以及侵犯了一系列的其他经济、社会和文化权利。

## 3. 緬甸

美国自 1996 年 7 月起即对缅甸的恢复国家法制委员会施行有限的经济制裁。这项政策禁止对缅甸进行新的投资, 禁止政府提供双边援助, 禁止国际金融机构向缅甸提供援助。其例外包括: 人道主义援助、反毒物援助、以及促进人权和民主的援助。美国国内有一些州和地方政府也对缅甸的非法政权施行自己的禁运和有限的经济制裁。

## 4. 苏丹

美国于 1997 年 11 月对苏丹施行全面制裁, 指称苏丹支持国际恐怖主义, 不断地设法颠覆邻国政府, 作出了侵犯人权的行为, 包括奴役、否定宗教自由等。制裁冻结了苏丹在所有美国进行金融交易所获得的资产, 全面禁止美国同苏丹进行贸易, 禁止美国对苏丹进行任何的投资。1997 年的制裁豁免了人道主义、外交和新闻活动。

## 附件二

### 联合国关于经济制裁和某些制裁行动的决议

#### A. 大会决议

##### 单方面的强制性经济措施

54/200(2000年1月20日)  
52/181(1997年12月18日)  
50/96(1995年12月20日)  
48/168(1993年12月21日)  
46/210(1991年12月20日)  
44/215(1989年12月22日)

##### 人权和单方面强制性措施

54/172(2000年2月15日)  
53/141(1998年12月9日)  
52/120(1997年12月12日)  
51/103(1996年12月12日)

##### 美国对古巴的禁运

54/21(1999年11月18日)  
47/19(1992年11月24日)  
48/16(1993年11月3日)  
49/9(1994年10月26日)  
50/10(1995年11月2日)  
51/17(1996年11月12日)  
52/10(1997年11月5日)  
53/4(1998年10月4日)

## B. 人权委员会的决议

### 人权和单方面强制性措施

1998/11(1998年4月9日)  
1997/7(1997年4月3日)  
1999/21(1999年4月23日)  
1996/9(1996年4月11日)  
1995/45(1995年3月3日)  
1994/47(1994年3月4日)  
1993/59(1993年3月9日)  
1992/39(1992年2月28日)  
1991/79(1997年3月6日)

### 对布隆迪制裁的人道主义影响

1998/82(1998年4月24日)  
1997/77(1997年4月18日)

## C. 小组委员会的决议和决定

### 对经济制裁和人权的关注

第 1999/111 号决定(1999年8月26日)  
第 1998/112 号决定(1998年8月26日)  
第 1997/35 号决议(1997年8月28日)

### 关于对伊拉克制裁带来人道主义影响的关注

第 1999/110 号决定(1999年8月26日)  
第 1998/114 号决定(1998年8月26日)  
第 1997/119 号决定(1997年8月28日)

第 1996/107 号决定(1996 年 8 月 20 日)

第 1995/107 号决定(1995 年 8 月 18 日)

第 1994/111 号决定(1994 年 8 月 25 日)

关于对布隆迪制裁带来人道主义影响的关注

第 1996/4 号决议(1996 年 8 月 19 日)

-- -- -- -- --