

大会

Distr.: General
27 August 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议

临时议程* 项目 156

联合国宪章和加强联合国作用
特别委员会的报告

执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的
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. 进一步改善安全理事会及其制裁委员会审议根据《联合国宪章》第五十条提出援助要求的程序与工作方法的措施.....	4	3
三. 秘书处内就援引《联合国宪章》第五十条的第三国因实施制裁而受到的实际或潜在影响,向安全理事会及其机关提供更好资料和早期评估而作出的适当安排	5	3
四. 特设专家组会议有关制定方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施导致的后果以及探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施的审议情况和主要结论概述	6-57	4
A. 制定一套可能的方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而实际遭受的后果.....	10-34	4
1. 一般性概念框架	11-12	4
2. 困难的根源	13-20	4

* A/53/150。

目录(续)

段次 页次

3. 评估影响的方法	21-34	5
B. 探讨向因实施制裁而受到影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施.....	35-48	7
1. 一般性考虑	36-37	7
2. 尽量减轻制裁的附带损害的行动	38-41	8
3. 向受影响的第三国提供援助的措施	42-48	8
C. 结论和建议.....	49-57	10
五. 关于大会、经济及社会理事会及方案和协调委员会在援助因实施制裁而受影响的 第三国方面的作用的近况	58-61	11
六. 与联合国系统内外各有关机构和组织合作,协调关于可能向受实施制裁影响的 第三国提供的国际援助的信息	62-64	11

一. 导言

1. 大会第五十二届会议未经表决通过了 1997 年 12 月 15 日题为“执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定”的第 52/162 号决议。

2. 大会在该决议的执行部分各段中除其他外:

(a) 再次请安全理事会考虑酌情制定进一步的机制或程序,以便根据《联合国宪章》第五十条,尽早与因执行安全理事会根据《宪章》第七章实施的预防性或强制性措施而实际或可能面临特殊经济问题的第三国进行协商以解决这些问题,包括以适当的方法和方式增进其审议受影响的国家所提出的援助请求时采用的方法和程序的效能;

(b) 欢迎安全理事会自大会第 50/51 号决议通过以来,为提高各制裁委员会的效能和透明度而采取的进一步措施,并请安理会执行这些措施,同时强烈建议安理会继续努力,进一步改进这些委员会的运作,精简其工作程序,便利因执行制裁而面临特殊经济问题的国家的代表向它们求助;

(c) 请秘书长寻求执行大会第 50/51 号决议中关于可能可予通过供秘书处各有关部门采用的技术性指导准则的规定,以及第 51/208 号决议第 4 至第 6 段,并继续经常性地整理和协调关于可向因实施制裁而受影响的第三国提供的国际援助的资料,继续拟定一套可能的方法以供评估第三国实际受到的不利影响,并展开行动探讨向受影响的第三国提供援助的创新和实际措施;

(d) 核可秘书长的提议,即在 1998 年上半年召开一次特设专家组会议,以期制定一套可能的方法以供评估第三国因实施预防性或强制性措施而实际受到的影响,同时适当考虑到因实施强制性措施而面临特殊经济问题的发展中国家的特别问题和需要,并探讨联合国系统内外各有关组织可向受影响的第三国提供援助的创新和实际措施,并请秘书长向大会第五十三届会议提出关于专家组会议结果的报告;

(e) 重申大会、经济及社会理事会及方案和协调委员会分别在适当调动和监测国际社会和联合国系统向因执行安全理事会实施的预防性或强制性措施而面

临特殊经济问题的国家提供经济援助的努力方面以及在合适情况下在查明解决这些国家特殊经济问题的方法方面的重要作用;

(f) 请联合国系统各组织、各国际金融机构、其他国际组织、区域组织和会员国酌情更具体和直接地设法解决受到根据《宪章》第七章实施的制裁影响的第三国的特殊经济问题,并为此目的考虑改进同这些国家保持建设性对话的协商程序,包括经常定期举行会议,以及酌情举行有联合国机构和其他国际组织参加的受影响第三国与捐助者之间特别会议;

(g) 请秘书长就该决议的执行情况向大会第五十三届会议提出报告。

3. 本报告就是根据大会第 52/162 号决议编写的。

二. 进一步改善安全理事会及其制裁委员会审议根据《联合国宪章》第五十条提出援助要求的程序与工作方法 法的措施

4. 秘书长在 1998 年 3 月 6 日给安全理事会主席的一份照会(S/1998/203)中提请安全理事会成员注意大会题为“执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定”的第 52/162 号决议,尤其是上文第 2(a)段所摘录的该决议第 1 段。

三. 秘书处内就援引《联合国宪章》第五十条的第三国因实施制裁而受到 的实际或潜在影响,向安全理事会及其机关提供更好资料和早期评估而 作出的适当安排

5. 秘书长适当地注意到上文第 2(c)段所摘录的大会第 52/162 号决议第 3 段。秘书长重申,已在 1996 年实施、并反映在其以前关于此事项的报告(A/51/317)第 4 至第 11 段以及他 1997 年所提报告(A/52/308)第 5 段之中的安排将继续适用。

四. 特设专家组会议有关制定方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施导致的后果以及探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施的审议情况和主要结论概述

6. 按照大会第 52/162 号决议第 4 段,秘书处经济和社会事务部于 1998 年 6 月 24 日至 26 日在纽约举行了一次议题为“执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定”特设专家组会议。会议的目的是就涉及以下方面的重大实质性问题征求国际著名专家的意见:(一) 制定一套可能的方法以供评估第三国因实施预防性或强制性措施而实际受到的影响,同时适当考虑到因实施强制性措施而面临特殊经济问题的发展中国家的特别问题和需要;(二) 探讨联合国系统内外各有关组织可向受影响的第三国提供援助的创新和实际措施。

7. 以个人身份参加专家组会议的成员有: Iwan J. Azis(印度尼西亚); Serhiy N. Berezovenko(乌克兰); David Cortright(美利坚合众国); Tugrul Cubukcu(土耳其); Hendrikus M. G. Denters(荷兰); Margaret P. Doxey(加拿大/联合王国); Leonardo Garnier Rimolo(哥斯达黎加); Gary Clyde Hufbauer(美利坚合众国); Hisham Khatib(约旦); Gheorghe-Stefan Mihai(罗马尼亚); Germano M. Mwabu(肯尼亚); Cristian Ossa(智利); Arjun K. Sengupta(印度) - 主席。联合国有关各部、计划署和专门机构的代表以及其他有关国际组织和区域组织的代表也受邀作为观察员出席会议。

8. 工作组收到了由顾问为会议编写的两份工作文件: Gary Clyde Hufbauer 编写的“因对邻国实施制裁而附带产生的影响:方法上的说明”;以及 Margaret P. Doxey 编写的“对受实施多边经济制裁影响的非被制裁国的援助:问题与建议”。此外,还为会议提供了大会有关决议、¹ 秘书长的报告² 和联合国有关机构的报告³ 以及关于此议题各个方面的研究报告和出版物,作为此议题的背景文件。

9. 专家组的审议情况和主要结论概述如下。

A. 制定一套可能的方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而实际遭受的后果

10. 专家组审议了制定一套可能方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而实际遭受的后果的基本办法,同时考虑到因执行此种措施而面临特殊经济问题的发展中国家的特别问题和需要。会议讨论了对各种影响进行分析的一般性概念框架、困难的根源和受影响的第三国所受影响类型以及评价执行制裁费用的适当办法和程序。

1. 一般性概念框架

11. 专家组注意到秘书长以前报告⁴ 所概述的确定和评估实施联合国预防性或强制性措施对第三国的影响的概念框架。它也对其他国际组织,尤其是国际金融和贸易机构就此类评估所提供的评论⁵ 作了评价。据此,专家组认为,进行影响评估的任何有效方法均应顾及对被制裁国实施制裁的政治目的、直接毗邻被制裁国的邻国及其他国家的经济现实和具体情况、以及开展国际合作并相互提供援助,分担制裁代价的必要性,以此确保制裁的效力并尽量减轻附带造成的损害,尤其是对第三国的不良影响。

12. 会上认识到,制裁对个别第三国的实际影响以及第三国应付由此引起的经济后果的政策方案可能会因情况不同而有很大差异,这取决于制裁制度的具体性质和有关国家的具体情况,包括其所中止的与被制裁国联系的结构与密切程度。因此,在制定评估影响的一般性方法的时候,需要解决与确定和适当区分各种影响有关的一系列问题和程序,选择适当方法来估算所引起的损失和代价,并随后制定可行而实际的救济和国际援助措施。在审查了这些基本而相互关联的问题之后,即可以一般性准则或行动方式为形式,订立一套共同的方法,并且一旦得到接受,即可按个案予以适用。

2. 困难的根源

13. 专家组根据实际应用《联合国宪章》第五十条方面的经验,审议了主要的困难根源和第三国尤其是发展中国家因实施预防性或强制性措施而实际遭受的各种不利影响。原则上,各种影响的适当确定和区分对于订立任何影响评估方法,以集中处理可在无意中牵涉到制裁制度的明显和切实情况而言,是至关重要的。不过,这

些影响可按照不同方式归为直接与间接、贸易与金融、经济与社会、主要与次要、临时与长期等类别。⁶ 以下对各种影响类别加以说明。

14. 从一般性经济角度来说,第三国所遭受的各种损失和代价可划分为两大类:制裁的“直接”与“间接”影响。“直接影响”是按照因取消合同和/或断绝与被制裁国经济关系而直接导致的收入损失及其他损失来评估的。例如暂停买卖或未执行约定交货订单;中止运输、付款或其他交易止;以及中断合资经营设施生产。在多数情况下,这些不利影响牵涉到经常帐户的收支平衡,尤其是货物和劳务的进出口,但它们也涉及诸如投资项目等资本帐户活动。另一方面,通常由前者所导致的“间接影响”主要是指对于包括产出、投资、就业和预算在内的国内可变因素的消极影响。其中也许包括因受禁货品短缺或成本上涨而生产中断、资金投入和服务中止、利润税或关税收入的损失、就业机会或收入的损失以及由此引起的社会支出增加。间接影响显然较不易以数量,尤其是以净值来估计。

15. 视对被制裁国的制裁性质而定,第三国在国际收支方面的具体损失可进一步归入对外部门类别:(a) 涉及与被制裁国贸易的类别;(b) 涉及与被制裁国金融关系的类别;(c) 涉及与被制裁国的特殊关系(如合资经营)的其他损失。部门性分类较为困难,这是由于近年来劳务贸易剧烈扩展,而且提供国与被制裁国之间联系结构与密度多种多样。然而,贸易和金融部门主要困难根源的确定对于评估影响来说,也许特别有用。

16. 通常,贸易禁运导致可能亟需用于支付基本进口费用的外汇收入损失。就出口而言,由此引起的后果可能包括:正常出口货物无法运输,同时又无其他市场可资取代(出口损失);订约期货交运订单无法执行,而所订货品已在生产之中;对被制裁国的劳务销售(如工程或建筑项目以及运输、通信、维修、包装领域的活动)遭暂停。同样,进口方面的损失可能包括:正常进口货物无法运达,尤其是在无其他供应商可以替代的情况下(进口损失);按优惠条款,尤其是以补贴价格安排的进口受到损失或被暂停;已经付款的期货进口订单无法交运;劳务进口遭终止或暂停。

17. 第三国因制裁而遇到的金融方面困难包括与资金流动暂停、日常转让中断和债务逾期未还有关的困难。其中包括:投资利润或诸如移徙工人汇款等其他收入的损失;储蓄和资产被没收、查抄或变卖(作为对被制裁国的可能反措施);优惠贷款、借贷或赠款的损失;以及

旅游业收入的损失。虽然利息收益的减少使当期的外汇收入降低,但与出口收益损失不同的是,这些逾期未付的款项可以转化为资本,附加到受影响国家对被制裁国的外国索赔之中。但是,被制裁国债务帐户上的未偿还款项可以停止或暂停交运重要商品的形式来抵减(例如,伊拉克未偿还的外债由未来的石油运输来抵偿)。

18. 在估计制裁措施对第三国的经济影响时应注意到,在贸易和金融部门中均可能存在抵充因素。例如,原拟向被制裁国出口的部分物品可在国内经济中消化或转销往其他市场,此外也可能存在因实施财政措施而不可转帐,节省了利息、分期偿还款及应支付给被制裁国的其他款项。因此,出口损失应以出口品转销的净值和受影响国本应用于生产相应出口品的进口品成本净值来估算。同样,只应把从其他来源获取替代进口品的增支成本(以价格或付息额之差计算)计入总体估值之中。但是,要想对增支影响作一恰当的评估,就需要对如果不实施制裁,则会出现何种情况,作一可靠的基准估算。

19. 除了制裁对第三国的经济影响之外,也许还存在由下列因素导致的社会代价:例如移徙工人大批返回;难民涌入;以及就业机会或收入的丧失,所有这些都需要额外的公共支出(例如向受影响的人口群体提供住房、保健、教育及其他社会服务),并且可能会导致特别是发展中国家社会结构出现紧张。长期而言受影响的发展中国家将业已有限而紧张的资源从发展目的转用来支付与制裁有关的费用,使它们脆弱的经济背上极其沉重的包袱,从而进一步限制经济和社会的发展。

20. 此外,各类的次要影响也可能产生于制裁制度的特定部分、地理上的因素以及监测与执行方面的要求,从而影响区域的传统经济交往。例如,假如经由被制裁国进行的转运在区域运输和交通联系中起着重大作用,那么对这一转运实施限制就会使邻国不直接涉及及被制裁国的对外经济关系受到严重阻碍。因此,对南斯拉夫实施制裁的一个具体特点是,邻国所申报的大量损失均与运输受中断有关,包括出口的损失(例如易腐农产品)、因路线大规模改变和长时间在过境点耽搁而造成的运输服务开支增大或收入减少以及进口付款增加、以及监测和执行方面的费用。这类损失最难加以独立评估。

3. 评估影响的方法

21. 根据有关的专门研究,专家组审查了可适用于评估多边经济制裁对非目标国造成附带影响的若干具体方

法,包括:(a) 国际收支变化时序分析法;(b) 分层抽样调查公司或其他受影响实体;(c) 双边贸易流动重力模式;(d) 收入休克回归方程式;(e) 认识调查分级分析法。现将这些方法的主要特点摘要分析如下。

国际收支变化时序分析法⁷

22. 专家观察员用此方法检查分析贸易物品和服务及有关资金流动在实施制裁之前和之后的时序数据,以期评价制裁对有关第三国的商品进出口和金融汇兑减少产生的直接影响。从而按绝对值或相对值计算出制裁对国际收支影响的估计数。原则上,分析影响的范围可扩展到估计制裁对国内变数(如产出、投资、就业率和预算)造成的间接和第二轮影响。此外,还可按经济部门或工业、农业和服务筹备分部门再细分这些估计。

23. 在分析过程中,会出现若干方法上和实际上的困难,因而可能对估计数产生偏见。非常典型的是在评估实施制裁对福利的总体影响时,必须处理以下主要难题:(a) 如何区分制裁的影响和造成经济困境的其他因素;(b) 如何避免重复计算出口、产出和收入的损失;(c) 如何减去转向出口和虚耗生产中的进口部分;及(d) 如何估计从其他来源获得进口的增支成本。因此在许多情况下,克服或尽量减少这些方法上的限制需要将评估重点主要放在制裁对国际收支的影响以及受影响国因此产生的对外筹资需求。此外,可靠和最新的宏观经济数据对切实有效地努力估量制裁对第三国的影响至关重要。

对公司进行分层抽样调查

24. 有关国家应具有在实施制裁前最新进行的人口普查或公司(或其他受影响实体,如家庭)综合调查的数据,以便确定分层抽样调查的公司(实体),征询其关于制裁影响的意见并在实施制裁前确立公司(实体)的基准发展历史。唯有这样,此方法才可行。这对避免因注重自我确定或正式公布“受伤害”的公司(实体)而可能产生的偏见至关重要。一俟获得所需数据,下一步就是对用公司(实体)属性函数表示的公司(实体)制裁前后的业绩进行回归分析。

25. 关于受影响公司,因变数是自实施制裁以来公司业绩发生的变化,主要表现为公司销售额或就业人数下降。建议作为说明变数的公司属性可分为两组:(a) 反映公司对目标国的依赖或与之相互影响的强度,一个明显的例证是与目标国的贸易制裁前在公司总销售和采

购额中所占的比例;及(b) 反映第三国公司自身属性,例如按其销售额或雇员人数估量的公司规模。上述(a) 组中公司属性的系数值高(低)(通常按 0 至 1 进位制计算)表明公司对目标国依赖程度高(低),从而导致公司总销售额或雇员人数相应减少。在此基础上,可通过用上述系数计算公司依赖目标国进出口的平均值估计国家损失或费用。

26. 虽然用此方法在宏观经济一级分析了第三国个别公司或其他受影响实体遭受的影响,但无法查明不十分依赖从目标国进口或向其出口的公司(实体)享受的冲销销售额增长或雇员人数增加。此方法也无法预测可能支配邻国整个经济的信心下降因素,将其作为对目标国实施制裁的间接后果。此外,还未区分制裁和其他灾难造成的影响,除非补充一个旨在理清这些影响的单独估计数。

双边贸易流动重力模式⁸

27. 这一模式特别旨在估量任何两个国家(如始发国(第三国)与目标国)之间经济相互影响,主要双边贸易流动的活跃程度。将一般统计方法,即所谓“普通最小平方”回归法应用于“重力”模式可使研究人员在其他因素保持不变的情况下,区分制裁对双边贸易流动产生的直接和间接影响。这一方法利用大数据集估计的参数说明确定双边商品贸易(进出口)规模的基本因素。尔后,再加入自变数,以反映经济制裁的存在、期限和强度。因此,可利用回归分析过程中获得的两套自变数参数计算预计因制裁造成双边商品贸易下降的百分比。尽管此方法的重点是货物贸易,但也将估计财政制裁造成的影响:此类制裁通过禁止向目标国投资和提供外汇或信贷以及可能提高向受影响的第三国提供的信贷费用而减少贸易。

28. 但实际应用此方法时,应充分注意到一些重要的提示。首先,使用预测的百分比系数评价具体事件时需要事先对有关制裁的严重程度进行分类。最近研究制裁对美国出口的影响时,使用了 1985 年、1990 年和 1995 年的平均估计参数,发现“有限”制裁使双边贸易从应有水平下降 27%;“适度制裁”使双边贸易下降 36%;“全面制裁”使出口下降了 91%。⁸ 此外,这一模式无法计算因与目标国双边贸易损失引起的抵充贸易流动;也无意计算损失贸易引起的国内产出损失。与所有统计估计参数一样,预测的贸易损失连带与平均预测有 10 %的误差。

收入休克回归方程式

29. 此方法的逻辑是目标国经济紧缩(即诸如制裁等非连续原因造成收入严重休克)对第三国收入产生的影响将因前者在后者整个贸易中的相对重要程度不同而变化,而且往往过段时间后会变小。因此,第一步是大量收集不利事件的数据,然后设计一个回归方程式,估计第三国国内生产总值可能因此发生的变化。自变数将相应采取以下两者之间互动变数的形式:(a) 休克前与目标国的贸易在第三国国内生产总值中所占份额;(b) 实施制裁后目标国某一时期实际国内生产总值的百分比变化(即下降)。预计与目标国贸易在第三国国内生产总值中所占比例越大,前者国内生产总值下降对后者产出造成的影响也将越大。但随着时间的推移,受影响第三国应寻找适应与目标国家断绝经济往来的途径。因此,估计参数旨在说明系数值减小时,收入休克当年和下一年的影响。

30. 这一方法寻求提供一个更全面的分析法,因为回归变数说明贸易损失和国内产出损失,同时考虑到各种外部和内部的冲销。但计算结果无法跟踪有关事件中的特别事件或受影响实体,因为参数是从大量类似但不相同的收入休克事件中估计出的平均数。

认识调查分级分析法⁹

31. 作为调查对制裁影响认识的实际工具,这一方法寻求:(a) 估计无形变数,如政治和社会因素;(b) 估量一些选择办法的效益和费用,以避免夸张判断;(c) 用数量表示前后不一的认识但仍确定前后一致的优先等级;(d) 列入间接和第二轮影响;及(e) 将产生的后果与政策反应或援助措施挂钩。虽然可以论证这一方法具有坚实的理论和数学基础,但其实际应用并不需要长数列数据。

32. 目前,基本上应采取两种步骤:第一步是建立综合现有问题的分级系统;第二步是通过使用 1-9 的标度范围估量每一属性在分级系统中的优先等级。影响分析的典型分级系统(“影响分级系统”)由若干级构成,包括区分制裁的直接和间接影响的等级。在设计某一特定事件的分级系统时,可非常灵活地确定每一级属性的数量和分级系统中的等级数量。但分级越多,计算时间就越长。在确定分级系统最后等级的关键影响变数之后,下一个分级系统(“反应分级系统”)必须将这些变数与认为对检查援助受影响第三国有关措施至关重要的各种因素结合起来考虑。

33. 由于在此方法中人的判断力非常重要,因此有言过其实(如夸大制裁的破坏性影响)的危险。为克服这一困难,可运用效益/费用原则。为此目的,应建立两个“反应分级系统”,分别为采取其他措施的效益和费用分级系统。这些措施将列在两个分组系统的最后一级,以便估计每种备选援助措施的利益和费用。效益/费用比例将作为做出最后决定的标准。在此方面,采用了两个顺序尺度,因为用于估量每一属性在分级系统中优先顺序的尺度是通过成对比较获得的比例尺度。检验最后结果准确性的方法是估量经判断计算出的前后不一致的程度。检验强度的方法是进行敏感性分析,无需额外资料。

34. 虽然上述方法可能有助于评估制裁对非目标国的影响,但专家组认为,选择适当的方法将取决于受影响国在具体制裁制度范围内的特定环境。理想的做法是应尝试尽可能多的可行办法,以满足尽可能多的分析标准的要求。但现有数据和分析费用可能严重限制了上述一些从下往上和从上往下方法的应用。此外,鉴于制裁制度有其具体特点,而且与目标国暂停多种形式和不同密切程度的关系造成某些受影响国家的特殊情况(如因中断密切的商业、金融、机构、运输和基础设施的关系),必须进行现场或实地评估,以便适当掌握和充分评估各种不利影响。有人论证,对大多数严重受影响的邻国而言,特设评价团进行实地考察是不可避免的。

B. 探讨向因实施制裁而受到影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施

35. 在审议这个问题时,专家组讨论了各种各样的想法和建议,以期尽量减轻制裁的附带损害,并向第三国特别是发展中国家提供实际援助,协助它们应付因实施制裁引起的特别经济问题。为此目的,专家组审查了秘书长前几次关于这个问题的报告¹⁰所概述的国际各方对代表受影响的第三国提出援助的诉求作出反应的情况。同时,注意财政和非财政的援助措施,这些措施可能在双边和多边层级采取,以便尽可能使受影响的第三国不被波及。

1. 一般性考虑

36. 专家组强调《联合国宪章》第四十九和第五十条内载的分担责任和公平分摊费用的概念。一般同意,这个概念与尽量减轻附带损害并鼓励在实施制裁方面充分合作有关。¹¹ 最近的经验显示,实际上捐助者向第三国提供援助的动机大体上出于对严格实施制裁的关

切。另一方面,对受实施制裁影响的第三国提供实际和及时的援助将更有助于国际社会对安全理事会实施制裁采取有效的全面办法。因此,包括提高实施制裁能力的因素的援助措施更有可能为向受影响的第三国提供援助的外部捐助者接受。

37. 专家组认为,实施制裁的费用应被视为可能代替国际军事行动或维持和平行动的机会成本。这种军事或维持和平行动的费用由国际分担,或由自愿捐款分担,或由摊款分担。同样地,采取预防措施或强制执行措施如经济制裁的费用,特别是对受影响的发展中国家造成的后果,应由国际社会比较公平地承担。一般期望,工业大国和其他高收入国家将会承认和接受它们在这方面的特别责任。

2. 尽量减轻制裁的附带损害的行动

38. 首先,专家组审议了可以在实施制裁之前或之后不久可能采取的措施,以期加强其政治影响和尽量减轻其附带的损害,特别是对第三国造成的间接的有害影响。关于这种非财政的、大部分属于行政性的措施的建议包括:(a)事前研究,包括对第三国可能造成的有害影响的评估;(b)同可能易于受影响的非目标国进行协商;(c)考虑对最受影响的国家可能给予的豁免;(d)策划针对侵犯者(即统治精英)而非整个民间社会的“目标措施”;(e)进一步改进安全理事会及其各制裁委员会的工作程序和方法。¹²

事前研究和协商

39. 专家组认为,安全理事会应当在通过决议实施《联合国宪章》第七章规定的这类措施之前,仔细审议制裁对目标国(主要是人道主义影响)和第三国可能产生的影响。对意欲执行的或预防性的措施可能产生的影响进行事前研究以及同最可能受这种措施影响的非目标国家进行事前协商,将使安全理事会大受其惠。因此,对邻国和其他第三国造成的一些附带损害可以避免,不致损及设想的制裁办法的效力。此外,也可以对监测制裁效果和采取调整措施酌情制定进一步的规定。¹³

豁免

40. 专家组记得安全理事会及(或)其制裁委员会照例给予部分或有限豁免,允许同目标国就特定货物或对邻国和第三国极其重要的服务进行某种交易。¹⁴ 已经在例外情况下按照个案以及在适当的监测和控制形式下对这种豁免作出规定。例如就制裁伊拉克的情况而言,

有关委员会曾根据例外情况核准约旦提出从伊拉克恢复输入石油和石油衍生物的请求。就制裁南斯拉夫的办法而言,这类例子除其他外,包括阿尔巴尼亚(输送电力)、匈牙利(为多瑙河上的破冰船供应燃料)、罗马尼亚(为多瑙河上的一号铁闸系统运送石油)和前南斯拉夫的马其顿共和国(过境运输)提出的具体请求。因此,在若干情况下,适当和及时的豁免将无需进一步为非目标国已经承受的损失或实际上引起的损失和费用采取补偿或调整措施。

目标制裁

41. 目标制裁如冻结私人资产、需要签证的旅行限制和不准参加国际论坛等,是要消除统治精英的重要价值,从而引起必要的政策变化,但不损及目标国家的平民或影响第三国的经济。这种措施由于公平和可能有效而易为人所接受;因此,在制定制裁办法时,这些措施值得优先考虑。¹⁵

3. 向受影响的第三国提供援助的措施

42. 此外,专家组讨论了联合国系统内外的各相关组织可以向受实施制裁影响的第三国提供援助的实际措施。不言而喻,这种措施应当与受影响的第三国在特定的制裁情况下所面临的特殊经济问题的性质以及各有关组织的特定任务、现有设施和资源相结合。全面制裁,如对伊拉克或前南斯拉夫实施的制裁等,将需要国际各方作出广泛的反应,要有国际金融和贸易机构、联合国各发展方案和专门机构以及其他有关的国际和区域组织参加。

国际金融和贸易机构

43. 专家组认为,全球和区域一级的国际金融机构原则上均具有所需的专门知识、现有手段和财政资源,协助成员国应付象实施制裁这类的外部经济震撼。虽然国际货币基金组织(货币基金组织)在其现有资金范围内很有条件向任何有国际收支困难的成员提供财政援助,但世界银行和区域发展银行也充分具有条件,在有关国家的投资方案的优先次序范围内,处理各种部门性和其他发展问题。在紧急情况下,这些机构可以迅速采取行动,调整和扩大业务,资金和政策,以便向受影响最严重的国家提供财政支助。例如,针对海湾危机,货币基金组织采取了若干具体措施,包括:将一项临时性“石油项目”列入补偿性意外贷款,以便补偿成员国,应付在其进口原油、石油产品和天然气的费用方面引起的意料不到的急剧上涨;规定在出口收入剧降包括从油气管道、运河

通行费、航运、运输、建筑和保险的收益不足之后,加速取得和扩大取得实偿贷款;以及采取其他行动,增加提供资金的灵活性和取得资金的可能性,资助受影响国家加强其调整努力。¹⁶ 同时,世界银行和区域开发银行,除其他外,着手加速从现有贷款和信贷支付,增加其在仍在进行的和新的项目中的分摊费用限度,并扩充对受影响国家的减让性借贷。此外,货币基金组织和世界银行已经有经验,知道如何从各种国际和双边机构包括各国政府和私人金融机构调动和协调(即在协商小组会议范围内)财政支助和提供技术援助的专门知识。

44. 专家组同意,国际金融机构应在评估第三国因联合国制裁而实际遭受的经济影响及向这些受影响国家提供财政援助方面发挥主导作用,使它们能够克服因实施制裁而遭受的种种经济、财政和贸易困难。为了更具体和直接处理受实施制裁影响的第三国的特殊经济问题,货币基金组织和世界银行不妨考虑设立一特别机制,由其个别的理事机构核可,让这些机构能够从所有可能的经费来源调动新的和增拨资金,从而根据例外和减让条件,向这些受影响的第三国提供紧急财政支助,而不必挪用经常发展援助方案的资源。为确保制裁调整工作成功,这一机制必须提供特别财政援助,超越因宏观经济不平衡或结构调整方案而采取的传统措施,并将具体和直接处理因实施制裁而产生的特别经济问题和需求。财政援助可能需要辅以促进贸易的非财政措施,包括给予特别贸易优惠、调整关税、配额分配、特别商品采购协定和寻求新市场。世界贸易组织(世贸组织)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)可在这方面提供必要的技术援助。

联合国各发展方案和机构

45. 专家组认为,联合国各发展方案和有关的专门机构诸如联合国开发计划署(开发计划署)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)、世界粮食计划署(粮食计划署)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)和世界卫生组织(卫生组织)协同其他政府间和非政府组织应集中注意向受影响第三国提供紧急救济和较长期的援助,使它们能够更好地应付制裁所造成的社会和人道主义影响。因此,这些机构的主要责任在于确认和评估受影响国家在这些关注领域内的特殊问题和需求,并设计适当的援助措施。为此目的,作出机构间特别安排并发出提供特别援助方案的机构间联合呼吁,酌情

由人道主义事务协调厅或开发计划署负责拟订和执行,可有助于确保机构方案编制、资源调动和向受影响第三国提供援助工作的适当协调。这种特别援助方案必须基于共同一致的战略,确认参与的不同机构的个别作用并指出其个别的所需资源。在尽可能的范围内,应由有关机构的现有经费(即特别方案资源)和(或)通过诸如捐助国会议等调动特别资源的努力来支付这些所需经费。开发计划署驻地协调员制度可在实地评价可能需求和实际需求以及执行这些特别援助方案方面发挥重要作用。

46. 然而,过去经验显示,为支援因对伊拉克和南斯拉夫实施制裁而受影响的第三国,秘书长的呼吁以及联合国各发展方案调动资源的努力都未能引起同这些第三国面临问题的严重程度完全相称的反应。因此,有人建议,应认真考虑将类似于维持和平行动所采用的筹资程序用于这一用途。这种程序可确保协助受影响的第三国克服因制裁造成的社会和人道主义影响所需经费供应的可能性和可预测性。

区域合作

47. 专家组强调区域合作在减轻邻近国家引起的困难,特别是同强制执行制裁相关的困难(即次要影响)方面的重要性。对南非和南斯拉夫实施制裁的经验显示,鼓励区域合作并协助支付执行费用是减轻制裁的附带损害的重要战略。区域倡议不仅统筹信息和鼓励互惠的合作安排,并且让未来的双边和多边捐助国同受影响国家接触,并为发展一套综合性办法提供方便。

48. 因此,在南斯拉夫个案的一个新特点就是经各国同意派遣协助制裁团前往该区域七个国家(阿尔巴尼亚、保加利亚、克罗地亚、匈牙利、罗马尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国和乌克兰)。作为欧洲安全与合作/欧洲联盟的联合行动,协助制裁团系统涉及专业的海关干事就执行制裁给予实地咨询意见并同时协助促进边界过境点的合法贸易,从而达到加强执行工作以及减轻该区域各国遭受困难的双重目的。同一个案的另一例子,欧安组织于 1994 年初在维也纳召开一次特别会议来协助该区域受影响国家更好地应付制裁的影响,该倡议导致确定八个短期项目来减缓前南斯拉夫地区交通的瓶颈问题。在这方面,欧洲委员会为该区域一项较长期的运输和基础结构方案划拨 1 亿埃居。随后,建立了两条海关通道来加速通过选定的边界过境点的货物转运。¹⁷

C. 结论和建议

49. 专家组根据审议得出的结论是,议程上的两个项目:即制定方法,以评估第三国因实施预防性或强制性措施而实际受到的影响与探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施是密切相关和相辅相成的。因此,它认为它的建议应同时解决这两个问题,以便以更为全面和有效的方式处理因实施制裁而受影响国家的特殊经济问题。因此,专家组为评估和减轻制裁对第三国不利影响的整个过程拟定了一套一般准则。如被采纳,拟议的措施将包括按顺序实施、并将适用于未来各种经济制裁案的一些实际可行的步骤;尽管按个案在每一个步骤之内,采取的程序和措施方面会有差异。下面说明整个过程/方法。

50. 为了便利评估影响的进程,专家组建议起草一个制裁对第三国潜在影响的暂定清单。显然,这种清单不可能详尽无遗,而且还应根据各种具体情况、例如制裁的性质、与目标国家经济关系的结构和密切程度以及其他也许特别相关的因素(例如地理)进行调整。这些潜在影响,不论是直接的还是间接的,大致可分为三大类:(a) 经济、贸易和财政方面的影响;(b) 社会和人道主义影响,特别是对最易于受到伤害的社会群体(例如移徙者和被迫流离失所者)的影响;(c) 次级影响,通常与强制实施制裁问题联系在一起。上面第 13-20 段中确定并讨论了拟议清单中的主要内容。

51. 在考虑实施制裁时,安全理事会不妨请秘书长在短时间内(例如两个星期内),提交一份制裁对目标国家、特别是第三国潜在影响的预先评估。根据现有的关于与目标国家对外经济联系的统计数据,这种初步分析可以有效地预测准备采取的措施对第三国可能产生的主要的不利影响,而不会影响后一阶段可能会需要进行的更详细的评估。它还有助于暂时确定那些最容易受到制裁严峻影响的经济体。反过来,在采取这些措施之前,考虑到最有可能受到这些措施严重影响的国家的忧虑,是确保制裁效力和把附带损害减少到最低限度的一个关键因素。

52. 在实施制裁后,应赋予秘书处监测制裁效果的任务,以便及时向安全理事会及其机关提供资料和对制裁制度在受到或可能受到实施制裁严重影响的第三国的影响进行早期评估。这种评估的目的是,向安理会及其制裁委员会报告这些第三国的特殊需要和问题,并且提出可以采用的备选办法;以期一方面维持制裁制度的效力,

同时还可以对制裁制度的行政管理或制度本身进行适当调整或部分改动,以减轻对这些国家的不利影响。

53. 对于援引《联合国宪章》第五十条的国家,秘书处应准备根据请求,对这些国家提供技术援助,编写解释性说明,附在它们提出的要求上,以便与安全理事会协商,以找到因实施制裁而引起的特殊经济问题的解决办法。制裁对第三国潜在影响暂定清单、在根据制裁制度的特点进行适当调整之后,可以成为国家评估的有益框架,而且能使安全理事会以更标准和可比的方式考虑个别案例。安理会也可以请秘书处为国家评估提供其他资料和分析。

54. 有人坚决建议,在特别严重的情况下,秘书长应任命一名特别代表,与有关政府协作,对因执行联合国实施的制裁,而受到特别影响的国家实际承受的影响进行全面评估,确定应对这些国家采取的适当和充分的援助措施。为此目的,特别代表应部署机构间安排或工作队,由三个分组组成,让联合国系统内外的有关国际组织的代表参加。一个分组负责与评价和减轻制裁所产生的经济、贸易和财政影响有关的问题,因此,它应包括国际金融和贸易机构、特别是世界银行和货币基金组织的代表,它们也可根据需要,借鉴贸发会议、世贸组织和区域开发银行的专门知识。第二个分组负责处理制裁所产生的社会和人道主义方面的影响,分组中应包括联合国各发展方案和专门机构、例如开发计划署、儿童基金会、难民专员办事处、粮食计划署、劳工组织、粮农组织和卫生组织以及其他相关的政府间和适当的非政府组织的代表。第三个分组包括秘书处有关部/厅的官员,该分组将讨论制裁的次级影响,建议对制裁制度的管理进行适当的修正,在特殊情况下,采取部分或有限的豁免以及其他非财政措施,以使制裁的政治影响达到最大限度,并把附带损失减少到最低限度。后一个分组在工作中也可以借鉴联合国系统内外、特别是各区域组织的专门知识。

55. 上述各分组的主要责任是编写影响评估,以及它们各自职权范围内的面向行动的建议。根据问题性质和能否得到资料的情况,各分组将为在其权限范围内的特定类别的影响制定恰当的评估方法。正如上面第 21-34 段所概述和分析的,有五种实际可行的影响评估方法:即 (a) 国际收支变化的时序分析法;(b) 对公司进行分层抽样调查;(c) 双边贸易流动重力模式;(d) 收入休克回归方程式;(e) 认识调查分级分析法、或合并运用上述方法都可以提供这方面所需的灵活性。

56. 对受影响最严重的第三国来说,影响评估的任务由特殊的实况调查团或由被派遣的评估团承担最适当。在这种情况下,特别评估团的现场视察对评估因实施制裁引起的所有不利影响和特别经济问题、确定紧迫需要和国际支助的特别要求、拟定特别补救或援助措施建议具有特别重要的意义。与国家和地方当局、或酌情与受影响的第三国中的非政府组织密切协作、以及有效地利用联合国系统和其他国际组织在这些国家的代表(例如驻地协调员)将会有助于完成这个任务。

57. 特别代表对影响评估的整个过程负首要责任,包括协调上面第 54 段中提到的三个分组工作的任务,把它们的评估合并为综合报告,然后提交给秘书长。该报告还应在由各分组编写的所有三个部分中,列入关于向受影响的第三国提供切实可行的国际援助措施的具体建议(见上面第 38-48 段)。此外,报告应尽可能地反映双边援助倡议以及联合国系统以外机构、特别是在区域一级设想的有关建议。为此目的,特别代表应根据需要,与区域和其他有关组织进行协商。可以进一步要求特别代表代表受影响的国家或区域,协调后续援助活动。

五. 关于大会、经济及社会理事会及方案和协调委员会在援助因实施制裁而受影响的第三国方面的作用的近况

58. 依照大会第 52/162 号决议第 5 段规定,大会、经济及社会理事会及方案和协调委员会继续发挥各自的作用,酌情调动并监测国际社会和联合国系统向因执行安全理事会实施的预防性或强制性措施而面临特殊经济问题的国家提供经济援助的努力,并酌情查明解决这些国家的特殊经济问题的方法。

59. 大会第五十二届会议收到秘书长关于向因执行安全理事会制裁南斯拉夫联盟共和国的各项决议而受到影响的第三国提供经济援助的报告(A/52/535)。该报告载列了 1996 至 1997 年期间在支助国际收支、发展运输和基础设施以及促进贸易和投资方面对受影响的国家提供双边和多边援助的增订资料。报告中特别提到粮农组织、世界银行、国际货币基金组织、联合国工业发展组织(工发组织)、贸发会议和开发计划署以及欧洲联盟和欧洲复兴开发银行在受影响国家中的有关活动。此外,该报告还载述世界银行、儿童基金会、粮食

计划署和难民专员办事处所提供关于受影响国家供应商参与前南斯拉夫冲突后重建、复兴和发展的增订资料。

60. 大会 1997 年 12 月 16 日第 52/169 H 号决议重新邀请所有国家和联合国系统内外有关的国际组织,特别是国际金融机构在解除制裁后过渡时期向受影响国家提供援助时继续考虑到这些国家的特殊需要;鼓励该区域受影响国家在诸如跨边界基础设施项目和促进贸易与投资的领域继续多边区域合作进程,从而减轻制裁的不利影响;促请有关国际组织采取适当步骤,扩大受影响国家的供应商进入市场的机会,并确保它们积极参加前南斯拉夫在冲突后的重建和复兴工作;请秘书长向大会第五十四届会议提出关于本决议执行情况的报告。

61. 1998 年 6 月 1 日至 26 日方案和协调委员会第三十八届会议审议了 1997 年行政协调委员会的年度概览报告(E/1998/21),其中根据方案协调会第三十七届会议工作报告(见 A/52/16)第 338 段的请求,列有一章,题为“向援引《联合国宪章》第五十条的国家提供援助”,讨论期间,有人表示支持联合国系统内采取措施,向《援引宪章》第五十条的国家提供援助。有人指出,其中许多国家因实施制裁而受到双重惩罚,并对大会第 52/162 号决议要求召开的特设专家组会议提出询问(见 A/53/16(Part I),第 278 段)。

六. 与联合国系统内外各有关机构和组织合作,协调关于可能向受实施制裁影响的第三国提供的国际援助的信息

62. 在筹备上文第四节提到的特设专家组会议期间,主管经济和社会事务副秘书长致函有关发展计划署和机构、包括联合国系统内外各有关国际金融和贸易机构和区域组织的行政首长,邀请他们的代表以观察员身份出席会议,并请他们就大会第 52/162 号决议第 4 段和第 6 段述及的各种问题发表意见或提供背景资料。

63. 这些组织和机构在答复中重申,它们了解并关心因根据《联合国宪章》第七章实施制裁而使第三国遭受到特殊经济后果和其他后果。联合国系统内外的若干国际和区域组织派遣观察员出席特设专家组会议,其他组织则表示有兴趣了解会议的记录和结果,并有兴趣与秘书处经济和社会事务部就后续活动保持协作联系。

关于该项决议第 6 段的执行情况,若干组织提到已经提供资料,供编写秘书长上一次关于该主题的报告(见 A/52/308,第三节和第四节)。

64. 此外,欧洲经济委员会(欧洲经委会)强调为加强东南欧合作和友好睦邻关系精神而设想的分区行动十分重要。譬如,1996 年 12 月美国发起的东南欧合作行动努力向分区合作项目提供支助,以便解决有关国家共同的经济和环境问题。东南欧合作行动有一项重要特点,即它不是一个大规模的援助方案,而是一项自助方案,由该区域国家本身决定如何加强相互间的密切合作以及需要采取哪些具体行动解决共同的问题。这种合作的形式是执行各项具体项目,这些项目具有共同的两个方面:(a) 根据欧洲经委会关于各种跨界问题的公约、准则、标准和指南,协调政策;(b) 为私营部门或金融机构提供资金创造必要条件。欧洲委员会、世界银行和欧洲复兴开发银行参加项目小组的会议也有助于确保采取前后一贯的做法,避免工作的重复。欧洲经委会认为,这项行动既切实可行,在一定程度上又具有创意,因此,可以酌情在其他区域采用。

注

¹ 大会关于执行《联合国宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的 1995 年 12 月 11 日第 50/51 号、1996 年 12 月 17 日第 51/208 号和 1997 年 12 月 15 日第 52/162 号决议;关于和平纲领的 1992 年 12 月 18 日第 47/120 A 号、第 1993 年 9 月 20 日第 47/120 B 号决议;和 1997 年 9 月 15 日关于和平纲领补编的第 51/242 号决议。

² 秘书长关于各国由于按照《联合国宪章》第七章实施的制裁而产生的特殊经济问题的报告(A/48/573-S/26705);关于向因执行安全理事会制裁南斯拉夫联盟共和国的各项决议而受到影响的国家提供经济援助的报告(A/49/356、A/50/423、A/51/356 和 A/52/535);关于执行《联合国宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的报告(A/50/361、A/51/317 和 A/52/308);关于和平纲领补编的报告(A/50/60-S/1995/1)。

³ 联合国宪章和加强联合国作用特别委员会 1994 年、1995 年、1996 年、1997 年和 1998 年的报告(A/49/33、A/50/33、A/51/33、A/52/33 和 A/53/33)。

⁴ 见秘书长关于各国由于按照《联合国宪章》第七章实施的制裁而产生的特殊经济问题的报告(A/48/573-S/26705,第 70 段至第 86 段)和关于执行《联合国宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的报告(A/51/317,第 16 段至第 34 段)。

⁵ 见秘书长关于执行《联合国宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的报告(A/52/308,第 6 段至第 12 段)。

⁶ 关于制裁始发国代价主要类别的细目,见 Margaret P. Doxey,《从当代的角度来看国际制裁》,第二版,(伦敦,Macmillan/New York,St.Martin 出版社,1996 年),第 4 章,第 68 页,表 4.1。

⁷ 关于实施这一方法的说明,见国际货币基金组织工作人员编写的文件“执行联合国对南斯拉夫联盟共和国(塞尔维亚和黑山)制裁的影响”,国际货币基金组织,EBS/94/229 号文件(1994 年 12 月)。

⁸ 关于对这种方法比较详尽的讨论和实际施行的说明,见 Gary Clyde Hufbauer、Kimberly Ann Elliott、Tess Cyrus 和 Elizabeth Winston 编写的工作文件“美国的经济制裁:对贸易、就业和工资的影响”(华盛顿市,国际经济研究所,1997 年 4 月)。

⁹ 关于对这种方法的详细解释,见 Iwan J. Azis,“分级分析法在冲突分析中的应用和推广”,《和平经济学、和平学和公共政策》,第 3 卷,第 3 号(1997 年);Iwan J. Azis,“解决东盟今后贸易中可能出现的紧张局面:应用‘分级分析法’”,《东盟经济公报》(新加坡,东南亚研究所,1997 年 3 月),第 3 号,第 12 卷。

¹⁰ 见秘书长关于各国由于按照《联合国宪章》第七章实施的制裁而产生的特殊经济问题的报告(A/48/573-S/26705,第 107 段至第 125 段);关于向因执行安全理事会制裁南斯拉夫联盟共和国的各项决议而受到影响的国家提供经济援助的报告(A/49/356、A/50/423、A/51/356 和 A/52/535)。

¹¹ 关于分担制裁负担和制裁代价概念的详细分析,见 Margaret P. Doxey,《联合国的制裁:目前的政策问题》,(哈利法克斯,Dalhousie 大学,1997 年),第 1 章;和 Doxey,前引书,第 4 章。

¹² 并见秘书长关于执行《联合国宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的报告(A/50/361,第 4 段至第 38 段)。

- ¹³ 关于对制裁的人道主义影响作预先评估和监测的可能框架和指标的详细资料,见 Thomas G. Weiss、David Cortright、George A. Lopez 和 Larry Minear 编辑的“政治上的增益和平民的痛苦:经济制裁在人道主义方面的影响”(马里兰州,Lanham 市,Rowman & Littlefield 出版公司),第 2 章;Larry Minear、David Cortright、Julia Wagler、George A. Lopez 和 Thomas Weiss,“实行比较人道和有效的制裁管理:提高联合国系统的能力”(联合国人道主义事务部委托编写的研究报告,1997 年 10 月)。
- ¹⁴ 见秘书长关于执行《联合国宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的报告(A/50/361,第 30 段至第 38 段);关于向因执行安全理事会制裁南斯拉夫联邦共和国的各项决议而受到影响的国家提供经济援助的报告(A/50/423,第 5 段至第 17 段;和 A/51/356,第 9 段至第 11 段)。
- ¹⁵ 见 Margaret P. Doxey,《联合国的制裁:目前的政策问题》,(哈利法克斯,Dalhousie 大学,1997 年),第 3 章。
- ¹⁶ 细节见 David M. Cheney,《处理意外问题:货币基金组织对中东危机的反应》,(华盛顿市,国际货币基金组织,1991 年 8 月)。
- ¹⁷ 见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的各项决议而受到影响的国家提供经济援助的报告(A/49/356,第 68 段至第 75 段;和 A/50/423,第 63 段至第 68 段)。
-