



经济及社会理事

Distr.
GENERALE/C.12/1997/8
12 December 1997
CHINESE
Original: ENGLISH

经济、社会和文化权利委员会

第十七届会议

1997年11月17日至12月5日

《经济、社会、文化权利国际盟约》执行情况

第8(1997)号一般评论实施经济制裁与尊重经济、社会、文化权利的关系

1. 经济制裁现在在国际、区域范围内使用得越来越多，而且越来越单方面地使用。本一般评论的目的是强调，不论在何种情况下，实施经济制裁时均应充分考虑到《经济、社会、文化权利国际盟约》的规定。委员会丝毫不怀疑在适当情况下按照《联合国宪章》第七章或其他适用的国际法律实施制裁的必要性。但《宪章》中与人权有关的规定(第1、第55和第56条)均应依然认为在这些情况下完全适用。

2. 自90年代开始以来，安全理事会实施了各种各样的期限不等的制裁，分别涉及南非、伊拉克/科威特、前南斯拉夫的一部分、索马里、阿拉伯利比亚民众国、利比里亚、海地、安哥拉、卢旺达、苏丹等。有一些制裁涉及《盟约》的缔约国，并且一些缔约国也经常予以报告，因而委员会注意到了制裁对于享受经济、社会、文化权利的影响，委员会也有机会对这些情况给予认真的审议。

3. 制裁的情况虽然各有不同，但委员会注意到，制裁几乎每次都对《盟约》所承认的权利造成巨大影响。例如，制裁往往在很大程度上造成食品、药品和卫生用品的供应中断，威胁到食物的质量和清洁饮用水的供应，严重干扰基本的卫生和教育系统的运转，并削弱了工作权。此外，制裁措施无意中造成的后果还可能包括：

少数当权者的权力得到加强，几乎总是导致黑市的产生，掌握黑市的少数人赢得暴利，少数当权者对人民大众的控制得到加强，寻求庇护和进行政治反对活动的机会受到限制。虽然上边所说的现象基本上是政治性质的，但对享受经济、社会、文化权利也具有重要的影响。

4. 在讨论制裁的问题时，有必要区分对有关国家的当权者实施政治和经济压力使之遵从国际法这一基本目标与受制裁国最脆弱的群体遭受的附带影响。出于这一理由，安全理事会所确立的制裁制度现在包含人道主义豁免，这种豁免目的是使服务于人道主义目的的基本用品和服务能得到继续供应。一般认为，这些豁免确保了经济、社会、文化权利在受制裁国境内得到基本尊重。

5. 然而，最近由联合国和其他方面提出的对制裁影响进行分析的研究报告所得出的结论认为，这些豁免并没有产生这样的效果。此外，豁免措施在范围上也十分有限。例如豁免措施并没有处理获得基本教育的问题，也没有考虑对基础设施进行修复的问题，而这些基础设施对于提供清洁的水、充足的医疗保健等是必不可少的。联合国秘书长曾在 1995 年提出，在实施制裁之前，有必要评估制裁的潜在影响，并设法作出关于对脆弱群体提供人道主义援助的安排。¹ 在第二年，Graça Machel 女士为大会编写了一份关于武装冲突对儿童的影响的重要报告，报告说“人道主义豁免措施往往含混不清，并且得到任意和相互矛盾的解释……拖延、混乱、以及拒不批准进口基本的人道主义物资等，造成了资源短缺……[这些现象]无疑使穷人遭受的影响最重。”² 最近于 1997 年 10 月发表的一份联合国报告得出的结论认为，安全理事会所设的各种制裁委员会所确立的审查程序“依然十分烦琐，援助机构在获准供应例外的物资方面依然遭受到困难……这些委员会忽视了工商界和政府以黑市、非法贸易、腐败等形式进行的非法活动的更大问题。”³

6. 因此可以看出，根据大量的针对具体国家的以及一般性的研究报告，脆弱群体所遭受的制裁影响问题没有得到足够的注意。尽管如此，由于各种原因，这些研究报告并没有具体地分析对于享受经济、社会、文化权利本身所带来的恶劣影响。事实上从大多数情况来看，这些后果根本没有被考虑到或者没有得到应该得到的认真考虑。因此有必要在讨论这个问题时加上人权的考虑。

7. 委员会认为，不能单单因为作出了一项决定，要为维护国际和平与安全而实施制裁措施，便可以认为《盟约》的规定是不起作用的，或者是不适用的。实际

上《盟约》的几乎所有规定也反映在一系列其他人权条约以及《世界人权宣言》中。国际社会坚持要求任何受制裁国必须尊重其公民的公民权利和政治权利，同样，该国以及国际社会本身也必须尽一切努力保护该国受影响人民的至少基本的经济、社会、文化权利(也见第 3(1990)号一般评论，第 10 段)。

8. 各国的这一义务产生于《联合国宪章》中有关促进对所有人权的尊重的承诺，同时还应指出，安全理事会的每一个常任理事国都签署了《盟约》，虽然两个常任理事国(中国和美国)尚未批准。在任何时候，大多数非常任理事国也是缔约国。这些国家都按照《盟约》第 2 条第 1 款承诺“尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本盟约中所承认的权利的充分实现……”当受影响国也是缔约国时，其他国家更有义务尊重并考虑到有关的义务。如果受制裁的国家不是《盟约》缔约国，同样的原则无论如何也应当适用，这是由于脆弱群体的经济、社会、文化权利所处的地位。《儿童权利公约》的几乎普遍得到批准，以及《世界人权宣言》的地位都说明了这一点。

9. 虽然委员会在作出是否制裁的决定上不起任何作用，但委员会的确有责任监督所有缔约国对《盟约》的遵守。当所采取的制裁措施妨碍一个缔约国履行其按照《盟约》所承担的义务时，那么制裁条件以及实施制裁的方式便成为委员会所关注的适当事项。

10. 委员会认为由这些考虑中产生出两套义务。第一套义务涉及受影响的国家。实施制裁在任何意义上都没有取消或削弱该缔约国的有关义务。正如在其他类似的情况中那样，这些义务在困难时期具有了更大的实际意义。因此委员会必须十分认真地考察有关国家在多大程度上“尽最大能力”为其管辖范围内的每个个人的经济、社会、文化权利提供尽可能大的保护。制裁毫无疑问会削弱受影响的国家资助或支持一些必要措施的能力，但该国依然有义务确保在这些权利的享受上没有任何歧视现象，并应采取所有可能的措施包括与其他国家以及国际社会进行谈判，将对其社会内每个个人的权利所受的消极影响降低到最低限度。

11. 第二套义务涉及对实施、维持或执行制裁措施负有责任的国家或方面，不论是国际社会、一个国际或区域组织、或一个国家或国家集团。在这方面，委员会认为由承认经济、社会、文化权利可以产生三个结论。

12. 第一，在设计适当的制裁制度时必须充分考虑到这些权利。委员会对于这方面的任何具体措施没有表示首肯，但注意到下列建议：例如要求设立一项联合国机制，用于预测并跟踪制裁的影响；在尊重人权的基础上，拟订一套更为透明的议定的原则和程序；确定范围更为广泛的受豁免的物资和服务；由商定的技术机构授权确定必要的豁免；设立力量更为充实的制裁委员会；对于国际社会想改变其行为的人，更准确地找出其弱点；在总体上实施更大的灵活性。

13. 第二，应在实施制裁的整个时期内进行有效的监督，这也是《盟约》所要求的。当外部的一方对一国内的形势担负起责任哪怕是部分的责任(无论是按照《宪章》第七章或按照其他规定)，那么该方无疑具有责任，应尽其一切可能保护受影响的人口的经济、社会、文化权利。

14. 第三，外部一方有义务“个别采取步骤或经由国际援助和合作采取步骤，特别是经济和技术援助”，以便对受制裁国内的脆弱群体所遭受的不适当的痛苦作出反应。

15. 有人说，制裁按照其定义，必然造成经济、社会、文化权利遭受严重侵犯，如果制裁要想达到其目的的话。对此意见，委员会指出以下联合国主要研究报告的结论，其大意是：“在不影响制裁的政策目标的情况下，可以作出决定，减少儿童所受的痛苦或最大限度缩小其他不利后果”。⁴ 这一点同样适用于其他脆弱群体的情况。

16. 在通过这项一般评论时，委员会的唯一目的是提请注意如下事实：一个国家的居民不能由于外部认定其领导人违反了与国际和平和安全有关的准则，便丧失了他们的基本的经济、社会、文化权利。委员会的目的不是向这样的领导人提供支持或鼓励，也不是想削弱国际社会在维护对《联合国宪章》和一般国际法原则的尊重方面的正当利益。委员会实际上是要表明，不能无视任何这类集体行动所依赖和引为根据的基本权利，以一种非法取代另一种非法。

1997年12月4日通过。

注

¹ “和平议程补编：秘书长在联合国 50 周年之际发表的立场文件” (A/50/60-S/1995/1, 第 66-76 段)。

² 武装冲突对儿童的影响(A/51/306,附件)(1996), 第 128 段。

³ L. Minear 和其他人合著的“Towards More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System”, 内容提要。这是应联合国人道主义事务部要求而为跨机构常设委员会编写的研究报告, 1997 年 10 月 6 日。

⁴ 同上。

-- -- -- -- --