

第五十四届会议

议程项目 159

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.....	1-2	2
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	3-4	2
三. 秘书处提供关于制裁对第三国的实际和潜在影响和受影响的第三国可以获得的 国际援助的更好资料并就此及早进行评估而作出的安排	5	2
四. 各国政府就援助因实施制裁而受影响的第三国问题特设专家组会议的报告所 表示的意见.....6-31.....	3	
五. 联合国系统内外相关国际组织和机构就特设专家组会议的报告和向因实施制裁 而受影响的第三国提供国际援助的种种有关问题提出的意见	32-70	6
六. 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 的第三国方面所起作用的近况	71-73	12

一. 导言

1. 大会第五十三届会议未经表决通过了题为“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 1998 年 12 月 8 日第 53/107 号决议。大会在该决议中除其他外:

(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) 再次欢迎安全理事会自大会 1995 年 12 月 11 日第 50/51 号决议通过以来,为提高各个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,进一步改进各个制裁委员会的运作,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) 请秘书长继续致力于执行 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,确保秘书处内的主管单位发展足够能力并拟订适当的方式、技术程序和准则,以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,继续拟订一套可能的办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) 又请秘书长就拟订一套方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而受到的影响和探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施问题特设专家组会议的报告(见 A/53/312,第四节),征求各国、联合国系统各组织、国际金融机构和其他国际组织的意见;

(e) 重申大会、经济及社会理事会及方案和协调委员会各自在适当情况下在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适当情况下在找出解决这些国家特殊经济问题的方法方面的重要作用,并决定将特设专家组会议的报告转递给经济及社会理事会 1999 年实质性会议;

(f) 请联合国系统各组织、国际金融机构、其他国际组织、区域组织和会员国在适当情况下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,以及在适当情况下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的特别会议;

(g) 请秘书长就决议的执行情况向大会第五十四届会议提出报告。

2. 本报告是根据大会第 53/107 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 法的措施

3. 秘书长 1999 年 2 月 25 日的照会(S/1999/204)中提请安全理事会成员注意大会第 53/107 号决议,尤其是上文第 1(a)和(b)段所转录的该决议第 1 和 2 段。

4. 1999 年 1 月 29 日,安全理事会主席在关于制裁委员会的工作的说明(S/1999/92)中指出,安全理事会全体成员表示赞同根据有关决议,采用该说明所列的确实可行建议,改进各个制裁委员会的工作。特别是,说明的第 1、2、7、9 和 10 段可能与援助因实施制裁而受影响的第三国问题直接或间接相关。如说明指出,安理会成员将继续审议改进制裁委员会工作的办法。

三. 秘书处为提供关于制裁对第三国的 实际和潜在影响和受影响的第 三国 可以获得的国际援助的更好 资料并 就此及早进行评估而作 出的安排

5. 秘书长适当地注意到上文第 1(c)段转录的大会第 53/107 号决议第 3 段。在这方面,秘书长再次重申,如他该年关于此事项的报告(A/51/317)第 4 至 11 段及其 1997 年报告(A/52/308)第 5 段所指出,并经其 1998 年报

告(A/53/312)第 5 段重申,秘书处 在 1996 年实施的安排继续适用。

四. 各国政府就援助因实施制裁而受影响的第三国问题特设专家组会议的报告所表示的意见

6. 根据上文第 1(d)和(f)段分别转录的大会第 53/107 号决议第 4 和 6 段,秘书长于 1999 年 4 月 21 日向各国发出普通照会,提请它们注意第 53/107 号决议,特别是请它们就决议第 4 段所指的特设专家组会议的报告表示意见,并根据决议第 6 段提供任何其他有关资料。兹将白俄罗斯、¹ 波兰、俄罗斯联邦、² 斯洛伐克和乌克兰等五国提出的答复摘述于后。

7. 白俄罗斯认为,制裁是非常措施,只有在用尽《联合国宪章》第六章所规定的和平解决争端的种种可能办法,而有关争端或冲突的持续可能危及国际和平与安全的维持时,才应对目标国实施。安全理事会在通过有关决定之前,应先行评估制裁对目标国和实施制裁的第三国所造成的全部影响,并考虑到评估的结果。《联合国宪章》第五十条规定对受制裁影响的第三国提供援助。白俄罗斯认为这一条应予充分执行。为此,它欢迎拟订一套方法以评估第三国受到的影响和探讨向受影响的第三国提供援助的创新和实际措施问题特设专家组的报告。

8. 白俄罗斯赞成特设专家组提议的一套方法,其所依据的方法包括(a)国际收支变化时序分析法;(b)受影响实体抽样调查;(c)双边贸易流量重力模式;(d)收入休克回归方程式;(e)认识调查分级分析法。白俄罗斯赞同专家组的意见,认为适用方法的选择将取决于受影响国在特定制裁制度中的特殊情况。为了尽量减少制裁的附带影响并避免对第三国经济造成损害,白俄罗斯认为应特派团进行实地视察,并进行适当协商,包括安全理事会所设制裁委员会与有关各方进行协商,以便及早评估制裁的影响。这样做将特别有助于确立一些豁免,使第三国与目标国交易对第三国至为重要的物品时,可受制裁制度管制。归根结底,这些措施将致使日后无须对所造成的损害作出赔偿。白俄罗斯赞成专家组的意见,认为制裁应有针对性(例如冻结个人帐户、不给予签证的旅行限制,等等),并应尽可能避免对目标国的老百姓和第三国的经济产生影响。

9. 关于专家组提议的向受制裁影响的第三国提供援助的实际措施,白俄罗斯认为不妨采取的优先步骤是派遣秘书长特别代表访问受影响最严重的第三国,并有特派团随行,就如何缓减经济、商业、财务、社会、人道主义和环境等方面的影响拟订建议。为了执行这些建议,应考虑设立特别机制,从自愿捐款或摊款中付款。希望工业化国家将认识到它们在这方面的特殊责任。白俄罗斯赞成专家们的意见,认为联合国开发计划署、联合国系统各专门机构、以及特别是具备必要的专门知识和财政资源的国际金融和贸易机构,均应支持第三国为应付同实施制裁有关的外来经济冲击而作出的努力。白俄罗斯也赞成成为第三国采取非金融措施,例如放宽受影响国进入国际市场的机会、减少受影响国出口货物的关税等。白俄罗斯欢迎援助受制裁影响的第三国的各项区域倡议,认为特设专家组的报告是在联合国宪章和加强联合国作用特别委员会的任务范围内进一步研究此一事项的有用基础。应当在大会第五十四届会议上更仔细地讨论这个问题。

10. 波兰表示,拟订一套方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而受到的影响和探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施问题特设专家组会议的报告,是迈向执行《联合国宪章》第四十九条和第五十条的规定的积极步伐。但是,它认为应当:(a)完成一套可能的方法,评估第三国因制裁而实际受到的影响,并制订各种方法,评估报告第 19 段所述的制裁的社会代价;(b)为因实施制裁而受影响的第三国提供机会,让它们能够向报告第 54 段所述的机构间安排或工作队说明其处境。

11. 波兰认为,专家组的报告只处理技术性程序。只有在联合国全体会员国对《联合国宪章》第四十九条和第五十条的解释一致的基础上,这些程序才可能被充分利用。如《宪章》上述条款表明,这种解释尤应以分担责任和公平分摊费用的概念为依据。鉴于制裁是安全理事会以全体会员国名义行事而实施的,因此制裁的费用也应由全体负担。在联合国的实际活动中采用上述概念将提高所实施的制裁的效力,因为它将鼓励可能因制裁而受到影响的第三国严格遵守制裁制度,在实行制裁方面充分合作,因为它们可能蒙受的损失将获得适当的赔偿。

12. 波兰的看法是,国际社会在实施制裁方面所需承担的费用,从物资和人的方面来说,往往比不实施制裁或制裁制度未获得充分遵守而可能需要采取军事行动或维

持和平行动的潜在费用低得多。维持和平行动的费用一向由国际社会以自愿捐款或摊款方式分担。既然如此,为什么也是以全体会员国名义,为了维持国际和平与安全而实施的制裁的费用,却只由一些会员国承担?

13. 波兰指出,在审议是否实施制裁时,安全理事会——在尽早阶段——同可能受制裁影响的第三国进行协商是大有助益的,因为这些国家最了解某一特定事例的当地现实和具体情况。这样,这些协商将提高制裁对目标国的效力,尽量减少对第三国的损失和损害,而又不会挫败设想的制裁制度的政治目的。安全理事会在实施制裁时,应在事先评估制裁对第三国可能造成不利影响的基础上,并在这些影响的性质和规模有所需要的情况下,制订由主管国际机构组成的适当安排,以便立刻并在长期基础上向这些国家提供援助。

14. 波兰认为,由第三国在某一制裁制度下承担的全部费用应在解除制裁后加以计算,尤应考虑到该国的估计损失和损害、它从不同来源获得的援助、以及制裁的长期负面影响的估计费用(例如在解除制裁后很久才可能显示出来的对第三国运输部门的影响)。然后,应按照上述概念,即制裁的费用应在公正和公平基础上由整个国际社会承担的概念,由全体会员国分摊某一制裁制度的费用总额。

15. 俄罗斯联邦强调,实施经济制裁必然会妨碍与目标国以及与其他国家的对外经济关系。由于目前实行的联合国制裁制度,特别是针对伊拉克和南斯拉夫的制裁制度,俄罗斯联邦已遭受并继续遭受直接和间接的有形和实际损失,例如,在对外贸易和运输领域,制裁造成的直接损害包括失去的收入以及由于中止贸易并因而中止进出口的装运货物而蒙受的损失(即供应品和顾客的丧失)。早已建立的对外经济关系的中断导致运费日增,因为原定航线变列更,在过境点的延误更大;获利最多的有关运输的服务出口领域,即经过俄罗斯国境的转运领域,目前正蒙受损失。就经济制裁的间接影响来说,它们对所谓“第三”国的经济造成不良影响的一些最明显的有形迹象是失去税收,蓝领和白领雇员失业,并因而导致劳动人民生活水平日益下降,社会支出增加。

16. 俄罗斯联邦认为,报告所列的用以估计因实施制裁而致使第三国蒙受损失的水平的一套方法,在总体上是接受的。但是,报告没有说明如何管制并“立例管理”间接受制裁影响的国家,也没有说明可用什么尺度来确定它们应得的赔偿数额。特别是,究竟用以计算赔偿的公式在何等程度上考虑到受制裁影响的第三国的

国际地位、其经济发展规模和水平、以及其与制裁目标政权之间关系的性质。这些问题均与俄罗斯联邦直接相关,由于它参加了针对阿拉伯利比亚民众国、伊拉克和南斯拉夫的制裁制度,它所遭受的损失远远超过上述国家的邻国和西方国家蒙受的损害。

17. 上述报告还提出了一个非常重要的问题,认为联合国应促使国际货币基金组织(货币基金组织)和国际复兴开发银行(世界银行)作为“赞助者”,参与执行主要的赔偿项目。当然,这些国际金融机构必须发挥领导作用,评估第三国因联合国实施的制裁而实际受到的经济影响,并向受影响的国家提供财政援助。与此同时,在向联合国制裁间接受害者提供国际援助的机制范围内处理关于根据《宪章》第七章实施预防性或强制性措施的事项时,必须尊重《宪章》第五十条规定联合国安全理事会所应享有的特权以及公正原则和国家权利平等原则。

18. 俄罗斯联邦认为,就向联合国制裁制度间接受害者分发援助的“地理”达成最后决定的确定因素,应当是联合国安全理事会及其制裁委员会的决定、大会及其附属机构(例如联合国宪章和加强联合国作用特别委员会)和经济及社会理事会的决议和建议、以及联合国秘书处的意见。至于报告第 54 段所设想的、由秘书长任命的特别代表的作用,他在这方面应视为援助因实施制裁而受影响的第三国的一系列措施的负责人。考虑是否可能在联合国主持下筹划向第三国提供紧急援助的机制也是有用的,这个机制将优先创造条件,确保向个别国家深受影响的特定经济部门提供资金。可以动员在发展领域开展活动的联合国国际和区域组织、计划署和机构以及国际金融机构参与这种机制的筹划。

19. 斯洛伐克赞赏关于援助因实施制裁而受影响的第三国问题特设专家组所做的工作。它认为,关于拟订一套方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而受到的影响和探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施问题特设专家组会议的审议情况和主要结论概述,对建设性地适用《联合国宪章》第五十条作出了重大贡献。在这方面,斯洛伐克重申这些结论和建议的精神,它们可以促使人们采取实际行动,执行《联合国宪章》第五十条的规定,援助因实施制裁而受影响的第三国。因此,安全理事会在实行制裁制度时应考虑到专家组的以下建议:(a)起草一份制裁对第三国潜在影响的暂定清单(第 50 段);(b)在短时间内编写一份制裁对目标国家、特别是第三国潜在影响的预先评估(第 51 段);(c)任命一名秘书长特别代表,最终负责援助因实施制裁而受影响的第三国的整个过程,其任务包括向安全理事

会提出具体援助受制裁制度影响的第三国的实际措施草案(第 54 和 57 段)。

20. 斯洛伐克共和国政府铭记《联合国宪章》第二十四条第一项规定安全理事会具有维持国际和平及安全的主要责任,赞成安全理事会必须通过有效执行《联合国宪章》第五十条,密切监测其实施制裁的权利。

21. 乌克兰认为,秘书长根据大会第 52/162 号决议召集的特设专家组就拟订一套方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而受到的影响和探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施问题进行深入审查,是迈向具体执行《联合国宪章》第四十九条和第五十条的重大步骤。专家组会议的成果有助于最大限度地减少安全理事会的制裁对非目标国家的消极影响,动员国际社会更广泛地支持受影响的国家,鼓励各国在实施和强制执行根据《宪章》第七章实行的制裁制度以及其他措施中充分合作和相互援助,从而加强安全理事会的权力和权威并维护《宪章》赋予安理会的重大责任。正如特设专家组本身指出,对因实施受制裁而受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的制裁采取有效而全面的对策(第 36 段)。

22. 乌克兰认为,建立长期可靠的法律机制,用以自动和毫不延缓地解决《联合国宪章》第五十条提到的特殊经济问题,是实现国际社会在这个领域的目标的最适当方法。乌克兰认识到,对任何国家的经济制裁都可能给邻国和目标国家其他贸易和经济伙伴带来经济损失或额外费用。它坚决主张联合国所有会员国公平分担责任,以消除安全理事会代表整个联合国实施的制裁所产生的影响。这样,拟议机制的主要目标之一应是阐明具体合适的措施,帮助消除制裁过程的实际不足之处并建立公平分担制裁所产生的不可避免经济和社会代价的制度。特设专家组在审议过程和在其商定结论及建议中都强调分摊负担的概念,这实际上就提出了拟议机制的主要内容。

23. 专家组清楚表明,援助第三国的措施应包括财政和非财政方面的行动(第 36 段)。乌克兰虽赞成国际金融机构在向受影响国家提供财政援助中发挥带头作用的建议,但却认为联合国有关政府间机关和机构间机关必须执行大会第 50/51 号、第 51/208 号、第 52/162 号和第 53/107 号决议,以加强联合国内部的既定安排,使其作为协调联合国系统内外各机构为执行第五十条而开

展的各种活动的中心。联合国有关机关还必须在执行非财政援助措施方面承担主要责任。

24. 乌克兰完全同意专家组采用的对策,认为在设计制裁制度的初始阶段就应着手采取行动,最大限度地减少制裁的附带损害(第 38 至 41 段)。专家组建议的这种提前行动主要包括行政和非财政措施,如事先研究和协商、早期评估和初步分析可能的不良影响,而这些措施都不需要增拨资源,也不花太多时间。在考虑实施制裁时,安全理事会必须请秘书长根据现有统计数据提出一份制裁潜在影响的预先评估(第 51 段)。在实施制裁后,安全理事会及其机关应考虑到负责监测制裁效果的秘书处提供的信息,进一步评估和分析制裁情况,一方面维持制裁制度的效力,另一方面则可作出适当调整或部分改动(第 52 段),以便大幅度减少受影响的第三国所蒙受的损害和采取财政援助措施的需要。

25. 在各个阶段,可能易受伤害和实际受影响的第三国应能够行使《宪章》第五十条规定的权利,就解决因执行预防性或强制性措施而产生的特殊经济问题,同安全理事会协商。对于援引《宪章》第五十条的有关国家,秘书处应向它们提供技术支助,编写解释性说明,附在它们提出与安全理事会协商的要求上(第 53 条),乌克兰对赋予秘书处这项任务的意见表示欢迎。

26. 乌克兰赞成特设专家组的结论,认为评估制裁对非目标国家的影响时,适当方法的选择取决于受影响国的特殊情况和制裁制度的具体规定。专家组审查的五种影响评估方法提供了适当的灵活性,并构成将来这方面工作的充足基础。实况调查团进行的现场和实地评估(第 34 和 56 段),应作为这项工作的组成部分。乌克兰认为,这类调查团不一定需要安全理事会或其制裁委员会具体授权,秘书长可以应援引《宪章》第五十条的有关国家的请求,着手安排。

27. 乌克兰完全支持专家组大部分成员的意见,认为货币基金组织和世界银行不妨考虑设立一个特别机制,让这些机构能够调动新的和额外的财政资源,按照例外和减让性条件提供紧急财政援助,但这类援助完全不属于对宏观经济不平衡或结构调整方案进行传统干预的范围,以便具体和直接地处理第三国的特殊经济问题(第 44 段)。这类财政援助(例如,给予受影响的第三国特殊信贷限额)必须辅以促进贸易的非财政措施,包括特别贸易优惠、调整关税、配额分配、特殊商品采购协定和寻求新市场等。乌克兰曾在一份立场文件中就执行安全理事会实施的经济制裁的种种问题提出建议(见

A/51/226-S/1996/595),这些意见同上述建议相一致。乌克兰还认识到联合国负责发展活动的计划署、基金和机构在提供紧急救济方面的重要作用,这些救济使第三国能够更好地应付制裁造成的社会和人道主义影响(第45段)。

28. 特设专家组建议,为了减少制裁对非目标国家的不利影响,应认真考虑适用类似维持和平行动所采用的筹资程序(第46段)。这项建议值得全面支持和实际付诸执行。它的前提是,实行制裁的费用应视为可能代替国际军事行动或维持和平行动的机会成本,乌克兰也持有同样看法。既然这种军事行动或维持和平行动的费用由国际社会分担,执行经济制裁的费用也应比较公平地予以分担(第37段)。

29. 特设专家组大力建议,在最严重的情况下,秘书长应任命一名负有第54至57段所述的特殊任务的特别代表,充分评估制裁对第三国造成的影响,并确定适当和充分的援助措施。这项建议特别值得赞扬,并应获得普遍接受,作为特设专家组会议结论的统一要点。

30. 除了特设专家组在报告中提出的结论和建议之外,乌克兰认为有必要补充以下三点供审议:

(a) 第一,乌克兰依然主张成立一个安全理事会常设制裁委员会,它履行职责时要有适当的透明度,特别是可以承担下列责任:监测和评估制裁的政治、经济、社会和人道主义影响;协调秘书处内和联合国系统内外有关组织的活动;估计第三国蒙受的潜在和实际损失和费用;收集关于可向这些国家提供的国际援助的信息;制订各种方式方法,保证制裁的效力并将其附带损害减至最低程度。这样,拟议的机制就可以把提高强制执行制裁的能力和实际执行《宪章》中关于援助因实施制裁而受影响的第三国的规定这两个重要基本要素结合起来。

(b) 第二,探讨援助第三国的创新和实际措施时,也应包括向受影响的非目标国家供应商提供特殊或优惠待遇,给它们分配适当配额,以便向目标国家提供适当的人道主义用品,向联合国维持和平行动供应物资,并让它们参与促进冲突后复兴、重建和发展的国际努力。例如,使受影响的第三国供应商有更多机会积极参与有关人道主义、维持和平和重建的工作的概念一直是大会多项决议的组成部分,其中规定从经济上援助因执行安全理事会对南斯拉夫联盟共和国实施的决议而受影响的国家。

(c) 第三,乌克兰要回顾它以前在联合国讨论有关制裁的种种问题时提出的建议,其中涉及部分赔偿受影响的第三国损失的可能方式。它特别要提到1995年6月8日乌克兰总统给秘书长的信,其中提出若干具体措施以减少安全理事会根据《宪章》第七章实行制裁给第三国造成的消极影响(见A/50/259-S/1995/517)。我国坚持认为,这些建议至今仍然完全有效。

31. 乌克兰认为,特设专家组的报告加上各国、联合国系统各组织、国际金融机构和其他有关国际组织的意见、想法和提议构成一个充分的基础,可以就具体执行关于协助实施制裁的《宪章》第五十条和其他规定的问题达成协议。从讨论转向制订商定行动准则的新阶段的时机已经成熟。

五. 联合国系统内外相关国际组织和机构就特设专家组会议的报告和向因实施制裁而受影响的第三国提供国际援助的种种有关问题提出的意见

32. 为了进一步执行大会第53/107号决议第4和6段的规定,秘书长征求了联合国系统各组织、国际金融机构及其它有关国际组织对该决议第4段所述特设专家组会议报告的意见,以及同一决议第6段所规定的任何其它有关资料。³所收到的意见的实质内容简述如下。

专门机构

33. 国际劳工组织(劳工组织)一直在向因邻国之一受到制裁而受影响的所谓第三国提供支持和援助。这符合劳工组织更加着重于中长期援助的任务规定,不过有时也酌情提供立即的救济。它的所有活动都是为了使第三国能够更好地应付制裁带来的社会影响。人们认识到,邻国的制裁和经济衰退给这些第三国的劳工市场造成相当大的负担和压力。因此,劳工组织通过广泛的活动,一直在支持和援助第三国克服失业或就业不足以及社会保护等问题。劳工组织认为,社会对话(各社会伙伴之间的两方或三方谈判过程,即种种工人组织、雇主协会以及政府之间的谈判)既是一种行动方式,也是一项目标。事实证明,稳定的社会局势是社会和经济发展的先决条件。它促使各社会群体和公民团体参加决策过

程,而这也是使少数民族参与社会的一种方式。这一方面往往受到忽略,最近更成为若干国家社会动荡和内战的根源。通过切实和有意义的融合,动荡可以避免,或至少减至最低限度。

34. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)仔细地研究了关于拟订一套方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而受到的影响和探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施问题特设专家组会议的报告。粮农组织同意预防性或强制性措施可能是给第三国造成困难的根源。事实上,更易遭受粮食不安全之害,往往是这种措施的间接后果之一。因此,粮农组织在设计和提供其人道主义援助时,一定将这种情况考虑在内,并且也认为制订一个更有系统的影响评估程序,包括草拟一份制裁对第三国的潜在影响的暂定清单,将会在需要开展人道主义行动时,对这种行动提供方便。粮农组织将乐意参加一个处理制裁的社会和人道主义影响的机构间分组,但该分组的工作方法必须可以主要通过电子通信方式加以管理。

35. 世界卫生组织(卫生组织)认为,大会第 53/107 号决议与《世界卫生组织组织法》所载的原则是一致的,这些原则是:人民的健康是实现和平与安全的根本条件。1988 年和 1989 年,世界卫生大会通过了关于对医疗用品的禁运及其对健康的影响的两项决议(WHA 41.31 和 WHA 42.24)。因此,卫生组织完全了解因实施制裁而受影响的第三国宏观经济恶化的后果,也完全了解制裁对医疗卫生部门可能造成的影响。卫生组织同样关切要确保各级的医疗卫生预算仍被作为一项必要的基本优先,而不是视为一项任择性或可酌情处理的预算。越来越多的证据显示,保持人们有机会获得公共和个人的医疗卫生服务,是经济和社会结构中的一项基本要素。卫生组织希望强调,有必要开展协调一致的国际合作和向因实施制裁而受影响的第三国提供相互援助,以确保禁运的不利影响减至最低限度。卫生组织根据其任务规定,将继续发挥主导作用,评估受禁运的国家和因实施制裁而受影响的第三国境内居民在健康方面所受的影响,并特别注重最易受伤害的群体(儿童、移徙者、难民,等等)。

36. 国际货币基金组织(货币基金组织)知悉援助因实施制裁而受影响的第三国问题特设专家组会议的报告,并认为其中的建议全面和切合实际。关于大会第 53/107 号决议的具体要求,货币基金组织提及它以前为秘书长关于此问题的各次报告而提交的意见,特别是关

于对南斯拉夫联盟共和国和伊拉克所实施的制裁的意见。应予回顾,货币基金组织过去曾为面临国际收支困难的国家提供政策咨询和财政援助。目前,该组织的工作人员继续努力确保将受影响国家的具体需要和情况纳入所提供的政策咨询和技术援助。货币基金组织继续同因实行联合国的制裁而面临困难的国家密切合作,包括提供关于以哪些具体方式改善同这些国家进行协商的程序资料。

37. 联合国工业发展组织(工发组织)一直关切地努力确保其发展援助方案为满足因实施制裁而受影响国家的具体需要作出积极的贡献。工发组织采取拟订综合国别方案的办法,与特设专家组会议的报告所概述的建议,特别是专家组关于更好地协调机构的方案拟订、资源调集和提供援助工作以帮助受影响的第三国的建议,是一致的。就对伊拉克实施制裁的情况来说,工发组织在该区域受影响国家境内的活动旨在增进就业机会,主要的办法是发展或加强私营部门和中小型企业、能力建设、以及投资和技术促进等。在约旦,工发组织将协助创造就业机会,办法是加强广大的工业部门,特别是通过制订、执行和监测着重于中小型企业的工业政策和战略,以实现这一目标。阿拉伯叙利亚共和国综合方案将有类似的主旨。在黎巴嫩,工发组织在促进投资领域积极开展活动,而新的综合方案将着重于创业方面的能力建设,并着重于区域一级中小型金属加工企业。

38. 此外,工发组织对专家组会议报告的反应是要求加强区域合作和促进对话,以减少制裁对第三国的不利影响。这些反映于工发组织所采取的主动措施,其目的是举办计划中的分区域论坛,将某些工发组织国别办事处升级为区域办事处。以期拟订区域综合方案,致力解决受影响国家的特殊经济问题。工发组织在这方面的经验表明,最为有效的对策是将投资和技术促进领域的发展合作同其它关键领域的援助结合起来,这些关键领域包括:工商发展中心,着重于在受影响国家内培养创业精神和支助创办中小型企业;引进更清洁的生产技能和技术,以及同废料管理有关的技能和技术,重点在于体制能力建设;以及加强工业政策制订方面的国家能力。

联合国各计划署和基金

39. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)认为,关于拟订一套方法以衡量制裁对第三国的影响和探讨向受影响的第三国提供国际援助的措施问题特设专家组会议的报告相当全面。它论述了处理这些问题的许多方面和

困难,以有关的资料和分析为依据,并借助来自不同地域的专家的专门知识。

40. 关于评估第三国因制裁所受影响的一套方法,贸发会议认为,专家组提议的五种影响评估方法相当实在,它们都被普遍用于各种经济分析中。每种方法都有优点和缺点,因此应当把几种方法结合使用,而不是应用任何单一方法,“认识调查”方法(第 31 至 34 段)似乎是最弱的一种,因为它依赖于以个人认识为依据的投入。人们认识到,对影响进行分析的一个关键难题是如何把制裁的影响同造成经济变化的其它因素区别开来。另一问题是,报告所讨论的几个方法都没有点明制裁可能造成的抵销影响。报告没有讨论但却不应忽略的一个方面是,制裁可能导致黑市或地下经济的发展。如发生这种情况,则不可避免地会影响到邻近国家的经济,因此应当加强所提议的一些方法,以顾及这些影响。

41. 关于向因实施制裁而受影响的第三国提供国际援助的措施,贸发会议认为,在整个报告都应当进一步和更具体地提及受影响的发展中国家的特殊问题和需要。采取预防性行动(第 38 和 39 段)是关键,特别是如所建议的同很可能因也许实施制裁而受影响的非目标国进行事先协商。这将使这些国家能及早地调整其贸易流动的方向,并采取其它必要措施尽量减少制裁的影响。它还可以减少一旦制裁生效后所需的援助。关于实际援助,报告指出,“财政援助可能还须辅以促进贸易的非财政措施,包括给予特殊贸易优惠、调整关税、分配配额……”(第 44 段)。世界贸易组织(世贸组织)和贸发会议都有能力提供必要的技术援助,不过为此目的将需要更多的资源。鉴于世贸组织的框架和现有的合同协定,问题是如何可以在临时基础上实行这些措施。在这方面可能需要一定的进一步澄清。

42. 联合国环境规划署(环境规划署)认为,从环境角度来看,第三国因实施制裁而遭受的影响既复杂又多种多样。过去几年里,环境规划署在评估制裁对第三国的影响方面取得了宝贵的经验,在环境领域更是如此。不过,环境规划署参与有关事项的孤立案例并未导致一套统一的影响评估方法的拟订,但环境规划署却根据每一个案的具体情况采取灵活的对策。

43. 就海湾冲突的情况来说,根据《联合国宪章》第七章对伊拉克实施制裁之前和之后都有军事干预。因此,该区域的第三国既受到经济制裁的影响,也受到军事行

动的影响。在这方面,环境规划署在评估海湾战争对伊拉克四个邻国——巴林、约旦、科威特和沙特阿拉伯的环境影响方面发挥了主导作用。它编写了各种报告,说明有关土壤、空气和海洋环境的环境影响;对人的健康和生态系统造成的影响也由一个关于此问题的机构间工作队记录在案。

44. 最近,环境规划署在巴尔干区域发挥了积极作用,该区域受到根据《宪章》第七章对南斯拉夫联盟共和国实施的制裁以及北大西洋公约组织(北约)领导的在科索沃境内开展的军事行动的影响,环境规划署向巴尔干区域派出了一支特别工作队,以评估这场冲突不仅对科索沃而且对该区域各邻国——如阿尔巴尼亚、保加利亚、前南斯拉夫的马其顿共和国以及罗马尼亚等国的环境影响。该巴尔干工作队已向秘书长提交一份临时报告。

45. 联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)赞扬特设专家组的工作,并关心地注意到专家组关于拟订一套可能的方法以评估第三国因实施制裁而遭受的影响的各项宝贵提议。在这方面,难民专员办事处特别感到鼓舞的是,专家组的报告提请注意这些国家可能承受的社会代价,包括因难民大量涌入而带来的代价(第 19 段)。关于这一问题,难民专员办事处要补充指出,即使制裁未导致新的难民外流,但制裁可能削弱庇护国保持高标准保护的能力,同时使持久解决的前景更加复杂。关于影响评估方法(第 21 至 33 段),难民专员办事处回顾,在机构间常设委员会的机制范围内,曾开展过一些研究,探讨以何种方法和指标来评估制裁对易受伤害群体的人道主义影响,包括对难民和国内流离失所者的影响。同样,如同专家组所表示的意见(第 34 段),各人道主义机构都采用评估特派团的方法,并发现这种特派团是取得准确资料的必不可少手段,当然它们必须确有机会接触到易受伤害的人口。

46. 难民专员办事处也同意专家组关于向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施的各项提议,并完全赞同分担负担的概念(第 36 段)。后者是高级专员方案执行委员会不断关注的一个问题,也是其 1998 年年度主题的题目。难民专员办事处还支持关于尽量减少制裁的附带损害的各项提议(第 39 段和第 41 至 42 段),但以其任务规定为限。关于专家组对联合国负责发展活动的规划署和机构在提供紧急救济援助以减轻制裁的社会和人道主义影响方面所起作用的论述(第 45 段),难民专员办事处回顾,处理可称为复杂紧急情况的局势

的种种机制早已通过机构间常设委员会而建立,因此认为今后任何提供特别援助的临时安排都可以借鉴现有的机制。

47. 难民专员办事处还仔细地注意到专家组的各项结论和建议,尤其是以下拟议措施:在最严重的情况下任命一名秘书长特别代表;设立一个由若干小组构成的适当机构间安排,由其中一个小组处理制裁的社会和人道主义影响,并特别注重最易受伤害的社会群体(包括难民);拟订影响评估和着眼于行动的提案。在这方面,难民专员办事处已予确认,只要所设想的活动在难民专员办事处的任务规定范围内,它愿意参与由秘书长决定的任何体制办法。

48. 联合国人口基金(人口基金)表示,特设专家组会议的报告是一篇很有说服力的论文,它说明了预防性或强制性措施对因实施这种措施而直接及间接受影响国家的后果。由于直接和间接影响都存在,使得达成一种普遍评估机制的工作十分困难。人口基金根据其任务规定,处理与保健有关的问题,因此主要关注制裁对拟订方案国家的间接影响(即社会和人道主义影响)。因此,影响人口基金方案拟订工作的因素的具体例子可能包括:受影响国家由于援助日益缩减而削减医疗卫生预算;对行动或基础设施实行限制,导致难以获得保健设施的服务;教育进程中断,特别是有关医疗卫生和人口事项的教育;人口的大规模移动以及在必要时紧急提供生殖保健设施的种种有关问题。由于上述因素中大多数都与紧急救济和人道主义援助有关,人口基金认为对这些因素进行任何定量分析都是不可行的;但它认为必须继续视这种局势为紧急情况,并寻求可行的解决办法,以期将它们纳入连续的发展过程。关于报告所述的五种数量评估方法,人口基金认为,认识调查的分级分析程序是用于全系统分析和预测方面最有指望和潜力极大的方法。但一般来说,人口基金从自己的观点出发不赞成以数量分析办法处理这个问题。

49. 关于向因实施制裁而受影响的第三国提供援助的创新和实际措施,人口基金同意专家组关于必须从发展角度谋求解决办法和关于分担负担概念的一般考虑,特别是考虑到维持和平行动及其它备选措施的机会成本。为了尽量减少制裁的附带损害,人口基金欢迎制裁制度有限豁免的做法,同意关于在实施制裁之前对其可能给人口带来的潜在影响进行更多研究的提议,并支持实施有目标的制裁作为更佳选择的观念,因为这一概念明确地以犯罪者为对象,而不伤害无辜的平民。人口基

金虽然确认布雷顿森林机构作为采取有限救济措施的途径所发挥的重要作用,但认为联合国负责发展活动的组织包括人口基金在内所提供的紧急救济和援助可以说是至关重要的。此外,区域合作必须成为减轻制裁不利影响的任何框架的依据。

50. 关于特设专家组会议的结论和建议,人口基金同意,拟订一套影响评估方法的问题和探讨提供援助的创新和实际措施的问题同等重要,并在一定程度上是相互依存的。但是它认为,如果联合国内部没有一个交互性更强的小组,则可能难以建立一个评估影响的一般框架,这样一个小组应当包括目前已在该领域开展业务的负责发展活动的规划署和基金。关于任命一名秘书长特别代表最终负责影响评估工作的全部过程的提议应予更仔细的考虑,特别是因为联合国系统内目前已有若干比较力量薄弱的行动者,它们在这个领域发挥着重要作用,但就有关制裁的政治事项进行决策的过程中却很少征询其意见。

联合国各区域委员会

51. 欧洲经济委员会(欧洲经委会)就特设专家组会议的报告作了详细的评论,包括提出一些建议,以便更好地评估和处理因实施制裁而受影响的第三国的特殊经济问题。欧洲经委会指出,报告第一实质性部分(A/53/312,第四.A节),就评估制裁对第三国的经济影响的一套方法的主要理论结论以及该问题的应用方面作了全面和彻底的概述。欧洲经委会认为,报告正确地着重指出,关于定量评价这种影响的理论相当模糊,其实际应用也困难重重。在目前的知识层面上,问题依然未有确定的解决办法;现有的方法不能提供直接明了的评估;在没有合理确凿的估计数字的情况下,主观判断常常仅是勉强可以接受。所有这些因素都使执行《联合国宪章》第五十条规定的一般问题和困难变本加厉;第五十条默示规定,受影响的第三国可以有权得到国际社会的援助。尽管存在着这些问题,欧洲经委会认为该报告采取了正确、切实的办法,表明上述困难并非无法克服;报告载有关于在评估制裁对第三国的经济影响时所须采取的切实步骤的有用意见、结论和建议。因此,欧洲经委会认为,对于要处理或可能要处理有关定量评价此类影响的问题的决策机构而言,该报告乃是有用的工作指南。

52. 欧洲经委会同意专家组把制裁对第三国的经济影响视为对其经济的一种外部冲击的见解。但当分析人员试图确定这种由制裁造成的特定冲击的影响并加以

准确定量,特别是把此一影响与可能同时发生的其它冲击加以区别时,也许会出现问题。在这方面,报告提出的一套影响评估方法亦应考虑到受影响国目前在经济周期各阶段所处地位而可能产生的影响。例如,如果该国经济处于收缩阶段,而其它因素相等,则适用“冲击影响方法”可能会导致在评价消极影响时出现向下偏倚(因此,对消极影响可能会估计过高);反过来说,如果经济处于扩张阶段,而其它因素相等,则对冲击的影响可能估计过低(由于可能的向上偏倚)。在实际应用“冲击影响方法”时,故而可能必须对“参考点”加以调整,以便反映受影响国在评估时所处的实际周期地位。

53. 欧洲经委会认为,关于困难的根源的一节(第 13 至 20 段)就制裁对第三国可能造成的经济影响作了有用的总结和归类。衡量方面的问题很多,尤其是对毛额和净额损失加以相应区分时。如果要对临时损失和一次性(永久性)的损失加以区别时,问题就更加复杂了。报告正确地强调,必须制订基准(基线设想),即对没有实施制裁情况下最有可能的发展进行预测。在这方面,“直接影响”可以解释为第三国同目标国对应部门间建立了具有法律约束力经济关系的经济行为主体在实施制裁时所失去的收入(和产出)。这样,“间接影响”就可以界定为对某一第三国的其他国内经济行为主体的派生收入(和产出)所造成的第一轮影响。“次要影响”则包括一个第三国所产生的这些负面变动通过国际贸易联系外溢到另一国的影响。

54. 鉴于必须有仔细的数据,而且更广泛而言,重大的标准误可能会影响到依据模式对经济冲击的估计,欧洲经委会对用以衡量制裁对第三国经济影响的四大方法的简要说明(第 22 段至 30 段)没有信心。由于预期将强调评估制裁对发展中国家(及转型期经济体)的影响,但根据现有的统计资料,却一般只能对这些国家承受的损失和费用作出比较粗略的估计。在实际情形下,办事经验和常识往往更有可能替代这些颇为复杂的方法。

55. 欧洲经委会注意到报告第二实质性部分(第四.B 节),其中概述了向因实施制裁而受到影响的第三国提供国际援助的若干可能的实际措施而其中一些确有新意。欧洲经委会认为这是有效实行安全理事会对目标国的制裁的关键问题,因为受影响最严重的第三国通常是邻国,而邻国遵守制裁制度规定的措施对于制裁的效力而言是至关重要的。没有分担负担和公平分配费用的有效机制,可能会动摇受影响第三国予以充分合作强

制实行所有必要措施的决心。但过去的经验说明,曾发生一些情况,部分严重受影响的第三国一再表示不满,认为国际社会未能对它们因安全理事会实施制裁而遇到的困难作出充分回应。与制裁有关的问题对于已经处于经济困境的发展中国家或转型期经济体尤为严峻。故此,亟须扩大和提高国际社会目前已有的机制和设施的效率,以便在援助此类第三国时能充分、迅速地作出回应。

56. 欧洲经委会同意专家组的调查结论,其中强调《联合国宪章》第四十九条和第五十条所规定的分担负担和公平分配费用的基本概念。专家组提议的措施包括对国际社会没有直接财政影响的措施(如有限豁免、或优惠进入某些市场)以及确有此影响的措施(如国际金融机构增加财政援助,包括以优惠条件提供资金)。欧洲经委会认为,第二类的若干提议引起对其可行性和长期效率的一些关注。欧洲经委会虽然相信此类措施一旦获得通过,即将在一定程度上缓解受影响的第三国所忍受的短期困难,但却认为其中一些措施不一定足以抵销制裁对这些国家的负面经济影响,因为受影响最严重的国家经常蒙受直接和持久的损失。因此,仅仅减轻这些国家的债务负担(提议的财政援助措施大多数都有此含意),不会抵销实际损失,从长期来看,甚至还会使受影响国的经济局面恶化。其它问题关系到国际金融机构的作业原则和细则以及一般融资成本的后果。

57. 作为替代办法,欧洲经委会建议设立特别应急备用基金,可以在安全理事会实施制裁时启动。该基金可以“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援助”(第 44 段),而不会产生上述消极副作用。最好也能以赠款方式提供援助,而不要增加受影响国的外债。对第三国的最终财政援助流量依国际标准而言不算大,因此基金规模不必很大。必须向捐助界募集特别捐款作为基金的资源,而且基金的资源还要不时加以补充。基金可以由国际金融机构和联合国共同管理,以便确保其业务的连贯性和透明度。

58. 欧洲经委会强调,在对因实施制裁而受到影响的第三国提供任何援助方面,成功的要素在于国际社会要有强烈的政治意愿来提供这种援助。报告的精神也表明,只要有解决目前问题的政治意愿,就可以找到有关各方均能接受的有效、切实的解决办法,并在实际中予以执行。为了形成并保持这种政治意愿,必须广泛宣传这个问题,大量散发有关这个问题的相关资料,包括特设专家组会议的报告和大会相关决议,而且最重要的是,公布少

数几个国家为支持安全理事会以整个国际社会名义通过的各项决定所承担的费用。此外,若能对适用《宪章》第五十条进行全面研究,包括对过去在实际进行影响评估方面的经验以及向受影响国实际提供的国际援助加以比较分析,这项研究成果即可成为决策者有用的手册。

59. 西亚经济社会委员会(西亚经社会)概述了有关特设专家组报告的一些要点。关于影响评估的方法问题,西亚经社会强调;联合国各区域委员会必须大力参与。秘书长可能作出的安排,以评估因实施制裁而给各区域第三国带来的损害。西亚经社会同意,提议的评估团应有具体项目检查清单,在进行评估时照此审查。此外,受影响国应当事先获悉清单,以方便它们进行合作。根据商定的标准,应拟定受影响的第三国清单,其中只列入受制裁影响严重的国家。定量方法的使用在规模上应加以限制,仅在获得准确的数据和资料时才予应用。西亚经社会赞同指派秘书长代表的建议,这名代表的职能可包括确定进行影响评估的适当方法。

60. 关于向因实施制裁而受影响的第三国提供国际援助的实际措施问题,西亚经社会强调有必要同受影响国进行适当协商,并提议让各区域委员会参加此类协商。在这方面,西亚经社会积极支持在向受影响的第三国提供援助方面增进区域合作的建议。此类援助应当包括有关制裁间接影响的措施,并应处理就业、流离失所人口和回返者等问题。西亚经社会还赞同关于受影响第三国和捐助界之间必须举行特别会议的建议,以期改进有关援助方案;西亚经社会认为,各区域委员会具备适当条件,能为此类会议提供场地、并协助安排会议。还提议举行特别认捐会议,调动更多资源,帮助受影响第三国更好地对付制裁的影响。为了尽量减少制裁对目标国人民和第三国的附带损害,西亚经社会支持关于目标明确的制裁概念的提议。西亚经社会也同意,监测制裁影响的任务尤为重要,应予以适当的重视,以清楚了解制裁的影响,并查明受影响最严重的第三国。此外,应当考虑在实施制裁前对目标国和第三国可能造成的影响,必要时应当准予一些对制裁制度的豁免,尽量减少第三国的困难。

61. 在西亚经社会区域,1990年8月以来对伊拉克实施的制裁对伊拉克经济和人民造成了破坏性的影响,并对其它一些国家,特别是约旦、埃及、也门和黎巴嫩造成了不良影响。第三方影响在下列方面最显著失去出口市场(如:实施制裁前,约旦的出口有的35%以上销往伊

拉克)、就业机会(如:制裁生效前,有100多万埃及工人在伊拉克就业)以及其它几个经济和社会部门。西亚经社会《区域经济和社会发展年度调查》一直都比较具体地述及制裁对西亚经社会各成员国经济的负面影响。

区域开发银行

62. 美洲开发银行说,特设专家组会议的报告为分析制裁对第三国的附带影响提供了有用的框架。不过,正如文件所承认,由于必须处理种种复杂的相互作用和因素,要提供一套“影响评估的一般方法”极其困难。一个需要特别注意的因素是对货物和服务方面贸易的影响。美洲开发银行认为,也许可以增加这方面所列的项目,尤其可列入电力和煤气方面的跨界基础设施资产,这些项目也形成重要的贸易联系。商业的日益全球化已经增加并将继续增加各国间的相互依赖,因此也使一国更易于受到对另一国所实施的制裁的伤害。显然,必须按照特定国家和区域的情况逐案分析制裁的影响。不过,报告中提出的一套方法似乎可以作为进行这种分析的全面和有用基础。

63. 大会在第53/107号决议第6段请国际组织和金融机构扩大与受影响第三国的合作,设法解决因实施制裁而给它们带来的特殊经济问题。对此,美洲开发银行愿意考虑援助的具体要求。该银行目前的贷款方案就是针对过去一年困扰着该区域的各种“外部”冲击的影响。在这种情况下,它准备考虑借款成员国的具体要求。

其他相关国际组织和区域组织

64. 欧洲联盟委员会对大会第53/107号决议第4和6段作出了回应。对于第4段,委员会表示,在安全理事会决定对某国(或该国境内的有关方面)实施制裁时,联合国所有会员国都有义务遵守这些决定。当一个国家成为制裁目标时,就会出现所有其他国家都成了往往所谓的“制裁国”的情况。尽管可以说制裁制度是安全理事会和目标国家间的问题,但是“第三国”或“对第三国的影响”的概念是令人误解的,因为从狭义上说,在目标国和制裁国之外再没有另一类国家。因此,最好在评论特设专家组会议的报告时用“第三方”的说法。

65. 出于显而易见的原因,对发展中国家的影响值得特别注意。此外,经验表明,所谓“前线”国家的类别也值得特别注意。经济制裁几乎总是涉及与目标国的贸易

量减少,而目标国与邻国的贸易往来常常最多。因此,前线国家的类别通常与邻国的组别重叠。但是普遍或全世界适用的制裁对第三方的经济影响问题是所有制裁国关心的一个问题。因此,联合国所有会员国对专家组会议的报告都有兴趣。它非常正确地表明,制裁对个别国家的实际影响和它们应付随之产生的经济影响的政策选择都可能因情况不同而差别很大。

66. 因此,有人会怀疑能否制订一套评估制裁影响的一般方法,并且鉴于安全理事会通过的制裁数目很少,有人甚至怀疑这样做是否真正有必要。在制裁设计阶段和随后调查制裁的各种社会经济影响时,采用报告中的实用建议也许就足够了。

67. 如果在另一方面有理由认为将来会经常地或更频繁地使用经济和金融制裁手段,也许值得进一步探讨报告中关于如何衡量制裁对实施制裁国的经济和社会影响的饶有趣味的建议。这种后续行动有可能促使人们更好地了解为第三方分担负担的概念,因而实行更有效的制裁制度。

68. 关于大会第 53/107 号决议第 6 段,欧洲联盟委员会同样关注因根据《联合国宪章》第七章实施的制裁而受影响的第三国所遇到的特殊经济问题。欧洲联盟同有关国家进行经常对话和合作并向它们提供援助时,都把这类影响作为一国总体经济形势的一部分加以考虑。例如,这适用于《洛美协定》框架内的非洲-加勒比-太平洋国家集团(非加太国家集团)、在欧洲联盟加入前强化战略下并合乎法尔方案援助条件的国家、以及从欧洲联盟东南欧国家稳定和联系进程中受益的国家。此外,通过欧洲联盟委员会人道主义事务处提供紧急援助时也考虑到制裁的经济影响。

69. 经济合作与发展组织(经合组织)说,尽管制裁影响所涉的许多问题同援助和发展合作仅有部分联系,但是发展援助委员会(发援会)目前活动的一些方面却同大会第 53/107 号决议有关。特别要提到发援会冲突、和平与发展合作问题非正式工作队的工作方案的一些组成部分。经合组织从总体上回顾了它在上述领域的主要政策框架的有关内容,即 1997 年 5 月发援会核准的《冲突、和平与发展合作准则》⁴。该文件在题为“弥补预警和早期行动的差距”的一节(第 32 段)中把制裁作为多边和双边预防性援助的一种可能手段,而其他手段则包括政策对话、支持和平进程的交涉和处理即将爆发的冲突的行动。文件中强调需要在一项明确完善

的预防冲突战略内协调一致地采用这类手段,同时认识到有效的协调机制在这方面可以发挥作用。《准则》最后一章专门叙述预防冲突与和平建设的区域对策,更着重于说明区域一级各种破坏稳定因素的影响。这一章考虑到国际社会需要采取一致行动从区域层面消除冲突的根源,并呼吁根据一套商定原则采取协调的区域对策。这些原则应申明会员国对联合国和国际法规定的现有规范和标准的承诺,并以现有的区域手段为依据。

70. 更具体而言,经合组织报告说,发援会非正式工作队最近研究了在暴力冲突情况下或在易于发生冲突地区把援助作为和平的刺激因素和/或抑制因素所发挥的作用。特设专家组正摸索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受到的影响和探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施,这项研究可以为补充特设专家组的分析提供一些材料。该项目以四项案例研究——阿富汗、波斯尼亚和黑塞哥维那、卢旺达和斯里兰卡——为基础,旨在确定最佳的做法,以便为国际社会提供建设和平和预防冲突的经验教训。由于研究工作还没有完成,在目前阶段作出任何一般结论均为时过早。还有,它并没有从制裁的影响方面具体处理人道主义援助或发展援助问题,这种援助的作用在很大程度上取决于制裁性质以及受影响第三国和被制裁国间的经济关系。不过,有些初步结果似乎表明,制裁对第三国可能产生三类影响,即:经济、贸易和金融的影响;社会和人道主义影响;特设专家组会议报告所述的次级影响。援助本身对这些影响仅能发挥有限的作用。应在国际社会为建设和平、预防冲突和在冲突情况下采取行动而采用的各种手段所产生的直接和间接影响的框架内,考虑援助的作用。然而,当援助可以发挥作用时,改进捐助者的协调和增强政策的一致性,是根据由当地开展和平建设进程的原则提高行动效率的基本先决条件。该项研究考虑到冲突动态中的种种区域问题和暴力冲突的区域影响,要求在区域、国家和地方各级加强国际行动的协调,包括采用联合评价和评估的机制。

六. 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所起
作用的近况

经济及社会理事会

71. 1999 年 5 月 12 日,秘书长在关于援助因实施制裁而受影响的第三国的说明(E/1999/51)中提请经济及社会理事会成员注意大会第 53/107 号决议第 5 段,其中除其它外,决定把特设专家组按照大会第 52/162 号决议于 1998 年 6 月举行的会议的报告转交经社理事会 1999 年实质性会议。因此,经济及社会理事会在 1999 年 7 月 5 日至 30 日在日内瓦举行的实质性会议上收到秘书长关于执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的报告(A/53/312),其中概述该特设专家组会议的审议情况和主要结论。

72. 经济及社会理事会在题为“援助因实施制裁而受影响的第三国”的1999年7月30日第1999/59号决议中注意到特设专家组会议的审议情况和主要结论概述,其中涉及拟订一套方法以评估第三国因实施预防性或强制性措施而受到的影响和探讨向受影响的第三国提供国际援助的创新和实际措施。这一概述载于秘书长关于执行《宪章》中有关援助因实施制裁而受影响的第三国的规定的报告(同上)第四节。经社理事会在同一决议中重申大会、经济及社会理事会及方案和协调委员会在动员国际社会和联合国系统向执行安全理事会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并酌情进行监测,以及视情况确定解决这些国家特殊经济问题的方法方面所起的重要作用,并决定在顾及大会各项有关决定的情况下继续审议这个问题。

方案和协调委员会

73. 方案和协调委员会于 1999 年 6 月 7 日至 7 月 2 日在纽约举行第三十九届会议,审议了行政协调委员会 1998 年年度概览报告(E/1999/48),其中有一章题为“向援引《联合国宪章》第五十条的国家提供援助”。方案和协调委员会在其结论和建议中注意到概览报告对《宪章》第五十条关于制裁对第三国影响的论述,并发出强有力的信息,认为现在是把言辞变为行动、向受影响的国家提供必要援助的时候了。委员会还指出,它需要随时了解外地的任何活动和进展。⁵

注

¹ 原答复以俄文提出。

² 原答复以俄文提出。

³ 主管经济和社会事务副秘书长代表秘书长向联合国系统内外 27 个相关国际组织和机构的行政首长多次写信,提请他

们注意大会第 53/107 号决议,并请他们就该决议第 4 和 6 段所涉问题提出意见和提供其他有关信息。到 1999 年 9 月 20 日为止,共收到 19 份答复。

⁴ 见“21 世纪之交的冲突、和平与发展合作”,《发展合作准则系列》,经合组织,1988 年,巴黎。

⁵ 见《大会正式记录,第五十四届会议,补编第 16 号》(A/54/16),第 565 段。

