



第七十四届会议

暂定项目表* 项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递单方面胁迫措施对享有人权的不良影响问题特别报告
员伊德里斯·贾扎伊里根据人权理事会第 27/21 号决议和大会第 73/167 号决议
提交的报告。

* A/74/50。



单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员的报告

摘要

单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员在本报告中论述了无论在和平时期还是战争时期使用这些措施的做法所产生的法律问题。这些措施实际上成了封锁。他从这一角度考虑了一些国家的局势，并建议可能采取的措施以解决这些局势引起的侵犯人权的问题。

单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员的报告

目录

	页次
一. 导言	4
二. 特别报告员的活动概述	4
三. 实际封锁和事实上成为封锁的经济制裁做法产生的法律问题.....	4
四. 交战封锁和事实封锁的选定实际案例概述.....	7
A. 与军事行动有关而实施的封锁	8
B. 在和平局势中实施的类似封锁的制裁	9
五. 结论和建议	14

一. 引言

1. 本报告是单方面胁迫性措施对享有人权的不良影响问题特别报告员根据人权理事会第 27/21 号决议和大会第 73/167 号决议向大会提交的第五份报告。
2. 在报告中,特别报告员简要概述了自他上一份报告(A/73/175)以来的活动,重点讨论单方面制裁做法中可以说最极端的方面,即封锁和相当于事实封锁;对实际封锁和相当于事实封锁的经济制裁所产生的法律问题的审查;对武装冲突中目前一些最成问题的封锁案例以及一些实际适用于武装冲突局势之外的类似封锁的制裁制度的审查;他的结论和建议。

二. 特别报告员的活动概述

3. 2018 年 6 月 28 日,特别报告员向阿拉伯叙利亚共和国问题人道主义工作队作了介绍,向各成员国简要介绍了对该国实施制裁所引起的人权关切。
4. 7 月 17 日,特别报告员向大会提交了一份报告(A/73/175)。他在报告中审查了对某些国家实施单方面制裁的局势发展,并讨论了在战争与和平中使用单方面制裁所引起的关切。
5. 2019 年 3 月 7 日,特别报告员参加了维护暴力受害者组织举行的小组讨论。与会者突出强调了伊朗人民由于美利坚合众国采取的单方面行动而遭受的人权侵犯,包括侵犯健康权和食物权以及免受极端贫困保护的權利。
6. 5 月 29 日,特别报告员领导了防止核战争国际医生组织的一次小组讨论,讨论的主题是针对阿拉伯叙利亚共和国的经济制裁是否会将平民扣为人质。他还会见了政府官员和议员。
7. 6 月 27 日,特别报告员在古巴驻维也纳大使馆主办的关于单方面胁迫措施及其影响的国际研讨会上作了主旨发言。他在陈述中突出了对古巴、伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施单方面制裁所引起的人权关切。

三. 实际封锁和事实上成为封锁的经济制裁做法产生的法律问题

8. 本报告旨在更仔细地审视使用单方面胁迫性措施的一些最极端的情况,即那些在实践中可以说相当于对目标国家进行某种形式封锁的情况。他提交给人权理事会的上一份报告描述并谴责了近年来所见的制裁措施的升级。他特别对现在反复使用的措施感到遗憾,这些措施实际上影响到目标国家与国际社会互动的能力,或者当一家中央银行被列入黑名单,其与其他国家中央银行和整个全球金融体系的互动能力就会受到影响(见 A/HRC/39/54, 第 44-46 页)。
9. 特别报告员还提出,在域外适用的全面单方面经济制裁制度,即强迫第三方(并未卷入争端)不与目标国进行经济或金融交易(所谓的“二级制裁”),其影响几乎等同于对外国的封锁。二者显然足以构成经济战(见 A/HRC/39/54, 第 24-29

页)。¹ 关于这一论点，值得指出的是近几个月来，不同形式的“经济战”被越来越多地使用，有时可以说比实际的经济制裁更加温和，而且被贴上“贸易战”的标签，甚至被用来对付目标国的商业伙伴和盟友。驱动这种新型大规模经济胁迫手段的因素之一可能是“贸易战是好的并很容易赢”的假设。²

10. 正如特别报告员在提交人权理事会的上一份报告中所指出的，根据国际法，具有域外影响的全面胁迫性措施几乎被普遍视为是非法行为，大会自 1992 年以来关于必须终止美利坚合众国对古巴的经济、商业和金融封锁的众多系列决议中最新的第 73/8 号决议再次证明了这一点。该决议于 2018 年 11 月 1 日以 189 票赞成对 2 票反对的记录表决获得通过。该决议以一般用语和作为一般性规则，呼吁所有国家避免使用单方面胁迫性措施。决议所谴责的涉及各国通过的那些法律和条例，“其域外效力影响到其他国家的主权和在其管辖下的实体或个人的正当利益，并影响到贸易和航行自由”。该决议的措辞意味着根据《联合国宪章》和包括贸易和航行自由在内的国际法，各国有实际义务避免使用这种措施，并终止现有措施(第 73/8 号决议，第 2 段)。

11. 有理由断言，各国应被视为有法律义务不承认单方面胁迫性措施特别是域外二级经济制裁为合法。这种义务与不法行为不产生权利法律的一般原则³ 有关，特别关于国家对国际不法行为的责任的条款第 41 条第(2)款对此有专门的规定，其中：

任何国家均不得承认一个国家严重违反一般国际法强制性规范的义务所造成的情况为合法，也不得协助或援助维持该情况。

12. 违反国际法强制性规范例如(a) 自决权、(b) 禁止种族歧视、(c) 国际人道主义法的基本原则，可能会导致不承认的义务，这似乎是合理的。⁴ 特别报告员在向人权理事会提交的上一份报告中指出，实施(至少某些形式的)经济制裁违反所有三套强制性规范。

¹ 另见 Vaughan Lowe 和 Antonios Tzanakopoulos, “经济战”, Wolfrum Rüdiger 编,《马克思普朗克国际公法百科全书》(牛津大学出版社, 2012 年, 大不列颠及北爱尔兰联合王国牛津); Stephen C. Neff, “抵制与国际法: 历史视野中的经济战与现代国际法”,《英国国际法年鉴》, 第 59 卷, 第 1 号(1988 年);

² 特朗普总统的推特留言, 2018 年 3 月 2 日, 可查阅: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/969525362580484098>。

³ Martin Dawidowicz, “不承认非法情况的义务”, James Crawford、Alain Pellet 和 Simon Olleson 编,《国际责任法》(牛津大学出版社, 2010 年, 联合王国牛津), 第 677 页。

⁴ Dawidowicz, “不承认非法情况的义务”, 第 679 页。

因此他建议可以要求国际法委员会在其工作方案中列入不承认非法情况的义务问题，以期进一步澄清这一规则的某些方面，特别是当经济胁迫侵犯了自决原则、禁止种族歧视或各项国际人道主义法核心规则之际，该规则作为习惯法的貌似合理的地位。⁵

13. 特别报告员还要求呼吁大会通过一项决议庄严申明，鉴于上文所述不承认义务，期望各国采取适当措施，包括根据其国内法，在其各自司法管辖区内否定域外二级制裁的任何影响或承认或强制执行。这将加强大会一再发出的呼吁，即所有会员国“既不认可也不适用此类措施，而是酌情采取有效行政或立法措施，反制单方面胁迫措施的域外适用或影响”（人权理事会第 34/13 号决议，第 3 段）。

14. 欧洲联盟 1996 年为应对美国对古巴、伊朗伊斯兰共和国和利比亚采取的限制性措施而通过的欧洲理事会第 2271/96 号条例的实施足证了特别报告员的上述要求。美国实施的这些措施旨在影响根据欧洲法律与这些国家开展合法贸易或投资关系的欧洲联盟企业。该条例于 2018 年更新，以涵盖美国重新实施的对伊朗伊斯兰共和国的制裁，其目的是保护欧洲联盟实体免受制裁措施的域外适用的影响，“如果这种适用影响到……从事国际贸易和/或在共同体和第三国之间进行资本流动和相关商业活动人的利益”。⁶ 根据该条例，欧洲联盟个人和实体不得“直接或通过子公司或其他中介，积极或故意遗漏，直接或间接基于[所涵盖的制裁]的行动或由此产生的行动，而遵守任何要求或禁止，包括外国法院的请求”。⁷ 该条例还规定，“任何法院或法庭的判决以及共同体以外的行政当局的决定，直接或间接实施[所涵盖的制裁]或基于[所涵盖的制裁]的行动或由此产生的行动，均不应予以承认或以任何方式强制执行”。⁸

15. 从人权的角度来看，具有与战时封锁相近似的实际效果的经济制裁引起了一些关切。这些制裁可能导致对目标人口享有一系列人权的限制，包括食物权、健康权、行动自由权，以及一般的经济和社会权利(A/71/364, 第 28 段; A/HRC/31/44, 第 4 段)。

16. 特别报告员知道，全面禁运加上二级制裁并不符合武装冲突法(国际人道主义法)意义上的“战时”封锁的确切概念。封锁的技术定义一般是指为防止包括敌国和中立国在内的所有国家的船只和/或飞机进入或离开属于敌国、被敌国占领

⁵ 关于一般义务的内容，例如见 Stefan Talmon, “不承认非法使用武力或其他严重违反强行法义务所造成的情况为‘合法的义务’：没有真正实质的义务？”，见 Christian Tomuschat 和 Jean-Marc Thouvenin 所编《国际法令的基本规则》(Martinus Nijhoff 出版社，2006 年，荷兰莱登/马萨诸塞波士顿)。另见 Djamchid Momtaz, “L’obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d’une situation créée par la violation d’une norme impérative du droit international général”，*Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 第 10 (2017)卷，。

⁶ 欧洲联盟关于保护免受第三国通过的域外适用立法的影响以及在此基础上或由此产生的行动的 1996 年 11 月 22 日(EC)2271/96 号条例，《欧洲联盟正式日刊》，第 39 卷，L 309 号，1996 年 11 月 29 日，第 1 条。

⁷ 同上，第 5 条。

⁸ 同上，第 4 条。

或在其控制下的特定港口、机场或沿海地区的交战行动。⁹ 还应该明确的是，目前情况下的“事实封锁”并不一定或始终涉及使用海上经济禁运行动(包括海上封锁)，例如英国在 1966 年至 1975 年为执行安全理事会第 217(1965)号决议授权的对罗得西亚的经济制裁而在莫桑比克沿海所使用的。¹⁰ 如果具有类似封锁效果的全面二级制裁不是严格意义上的封锁，则可以提出这样的论点，即武装冲突法对使用封锁的限制并不涵盖这种制裁，并且被普遍接受并被认为对所有国家具有约束力。

17. 然后，此类法律技术问题不应掩盖法律上的战时使用的封锁与平时期的事实封锁具有相似效果这一基本事实。目标国家的平民遭受后一种痛苦的方式与他们遭受前者的痛苦相同。这种相似效果要求将武装冲突法(国际人道主义法)中关于战时封锁的相同规则适用于事实封锁，包括禁止集体惩罚，以及必要性、相称性和歧视原则。¹¹

18. 还可以参考“平时封锁”的概念，这是 19 世纪发展起来的一个法律概念，作为除战争之外的另一种胁迫措施，现在被广泛认为已经过时。¹² “以平时封锁的名义，含义通常包括在平时期关闭外国港口或禁止进入外国海岸进行航运”。¹³ 这种行为的合法性被广泛讨论并在法理上具有争议。¹⁴ 值得注意的是，平时封锁与交战(战时)封锁之间被认为存在重大差异，因为交战封锁国有权禁止被封锁国与外部世界之间的所有航运，而平时封锁国则不应限制第三方国家的航运。¹⁵

四. 交战封锁和事实封锁的选定实际案例概述

19. 目前正在对巴勒斯坦国(加沙)实施武装冲突法中理解的准确、适当含义的海上封锁，而且在最近某个时候有争议地对也门的荷台达港实施海上封锁，同时还对古巴、伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施了类似封锁的措施(并在撰写本文时仍然有效)。虽然特别报告员无法在本报告中深入探讨这些案例，但在下文仍旧做了概述。

⁹ 见 Wolff Heintschel von Heinegg, “封锁”, 《马克思普朗克国际公法百科全书》(2015 年 10 月更新); Yoram Dinstein, 《国际武装冲突法下的敌对行动》, 第 3 版(剑桥大学出版社, 2016 年, 联合王国, 剑桥)第 257-259 页。

¹⁰ 见 Steven Haines, “海上战争: 二十一世纪战争的十九世纪法律?”, 《红十字国际评论》, 第 98 卷, 第 2(2016)号, 第 424 页, 其中强调战时封锁与“警察式”海上经济禁运行动之间的法律区别, 无论是联合国授权的还是单方面实施的。

¹¹ 见 W. Michael Reisman 和 Douglas L. Stevick, “国际法标准对联合国经济制裁方案的适用性”, 《欧洲国际法学报》, 第 9 卷, 第 1(1998)号。

¹² 见 Herbert Arthur Smith, 《海洋法与习惯》, 第 3 版(斯蒂文斯出版社, 1959 年, 伦敦), 第 144 页。

¹³ Jan Hendrik Willem Verzijl, 《历史视角下的国际法》: 第八部分, 国家间争端及其解决(A.W. Sijthoff 出版社, 1976 年, 荷兰莱登), 第 43 页。

¹⁴ 同上, 第 43-48 页。

¹⁵ 见 Jeremy Matam Farrall, “联合国制裁与法治”(剑桥大学出版社, 2007 年, 联合王国剑桥), 第 51 页。

A. 与军事行动有关而实施的封锁

1. 巴勒斯坦国(加沙)

20. 以色列当局对加沙地带及其 200 万居民的封锁已经实施了十多年。最近于 2019 年春季在加沙地带发生的大规模抗议活动已造成至少 135 名巴勒斯坦人丧生，超过 14 000 人受伤(依赖于一家濒临崩溃的医疗基础设施)。这使国际社会重新关注封锁造成的无法维持的局势。特别报告员震惊地注意到 2019 年 5 月联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处最近发表的报告。近东救济工程处在该报告中指出，由于封锁，加沙地带拥有 100 多万人，即该领土人口的一半，将在今后几个月里得不到足够的食物。这一粮食不安全还加上了其他因素，如连续不断的冲突将整个居民区和公共基础设施夷为平地。¹⁶ 数十个人道主义组织共同提请人们关注加沙经济的崩溃，这已经极大地影响了民众的生活水平。

21. 西岸持续不断的限制以及加沙长达十年的封锁继续掏空了生产部门，并阻碍了经济发挥其潜力。随着 2018 年全年向加沙的转账减少，其经济处于自由落体状态，2018 年第一季度收缩了 6%，失业率为 53%(年轻人失业率超过 70%)。鉴于在这些最新事态发展之前，加沙每两个人中就有一人生活在贫困线以下，这一情况恶化令人震惊。¹⁷

22. 联合国各机构和联合国人权事务高级专员办事处一再强调，根据国际法和国际人道主义法，以色列的封锁是非法的，特别是在它构成一种集体惩罚形式的情况下，并发现它要求继续限制加沙人享有一系列人权，包括他们的行动自由权以及他们的经济和社会权利(A/71/364，第 28 段；A/HRC/31/44，第 40 段)。封锁是而且仍然是加沙人道主义危机的关键驱动因素(A/HRC/34/36，第 36 段)。

23. 生活在加沙的 200 万人被迫面临着很大程度上不安全的供水、有限的电力和对行动自由的广泛限制。以色列经常拒绝或拖延向那些到加沙以外寻求重要医疗服务的人发放许可证，而医院缺乏足够的资源，面临医疗用品的长期短缺。此外，加沙正在长期削减电力供应和支付公务员工资的情况下苦苦挣扎。鉴于预计近东救济工程处的基本紧急服务将减少或暂停，人们担心这种情况会恶化，因为加沙总人口的三分之二是巴勒斯坦难民。¹⁸

24. 应再次呼吁国际社会认识到以色列对非法关闭和封锁加沙地带所负的主要责任，这是加沙持续贫困的根源，并已构成国际法禁止的一种集体惩罚形式。特别是欧洲联盟应该采取有效措施，确保欧洲议会第 2018/2663(RSP)号决议得到执行。欧洲议会在该决议中呼吁立即无条件结束对加沙地带的封锁和关闭。

¹⁶ 见联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)，“加沙 100 多万人，即该领土人口的一半，到 6 月可能没有足够的食物”，2019 年 5 月 13 日。

¹⁷ 世界银行，《向特设联络委员会提交的经济监测报告》，2018 年 9 月 27 日，第 5 页。

¹⁸ 据近东救济工程处信息，加沙地带大约有 190 万人口，其中包括约 140 万巴勒斯坦难民。见 <https://www.unrwa.org/where-we-work/gaza-strip>。

2. 也门

25. 过去在也门冲突期间对荷台达港的封锁一直是令人关切的主要原因。有一个积极的事态发展，在撰写本文时，2018年12月13日达成了《斯德哥尔摩协议》，包括《关于荷台达市以及荷台达港、萨利夫港和拉斯伊萨港的协议》，旨在使经济活动逐步复苏，提高商品进入该国的水平。根据秘书长也门问题特使2019年5月向安全理事会的情况通报，由于冲突各方的承诺，该协议似乎在实地得到了执行。¹⁹

26. 此外，特使在2019年6月17日向安全理事会的情况通报中强调了《荷台达协定》关于这些港口收入的经济层面，并表示希望在这些方面达成共识，将能够在荷台达省，并随后在整个也门支付公共部门的薪金。这将是为也门人民迈出的重要一步。²⁰

B. 在和平局势中实施的类似封锁的制裁

1. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国

27. 特别报告员给人权理事会的上一份报告全面介绍了美利坚合众国政府近年来特别是2017年8月以来对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施的经济制裁及其对享受人权的影响。华盛顿一家可信的智库最近发布的一份详细报告发现，总体来说，这些制裁的影响不是作用于政府，而是作用于平民。报告中强调：

制裁减少了公众的卡路里摄入量，增加了(成人和婴儿)疾病和死亡率，并使因经济萧条和恶性通货膨胀而逃离该国的数百万委内瑞拉人流离失所。制裁加剧了委内瑞拉的经济危机，几乎不可能稳定经济，进一步加剧了过度死亡。所有这些影响都不成比例地伤害了最贫穷和最脆弱的委内瑞拉人。比2017年8月广泛的经济制裁更严厉和更具破坏性的是2019年1月28日的行政命令和今年随后的行政命令所施加的制裁。对平行政府的承认，如下文所示，创造了一套全新的金融和贸易制裁，甚至比那些行政命令本身更严厉。²¹

28. 在同一份研究报告，研究发现制裁已经对人类生命和健康造成了非常严重的损害，而且很可能会越来越严重，包括2017年至2018年有4万多人死亡。²²

29. 特别报告员认为，鉴于报告中关于制裁导致大规模死亡的指控的严重性，并得到可信的初步证据的证实，大会应立即呼吁进行国际独立调查，以评估这些指控的有效性和重要性。

¹⁹ 见也秘书长也门问题特使马丁·格里菲斯先生向安全理事会所作的情况通报，2019年5月15日。可查阅：<https://osesgy.unmissions.org/briefing-martin-griffiths-un-special-envoy-yemen-security-council-1>。

²⁰ 见秘书长也门问题特使向安全理事会公开会议所作的情况通报，2019年6月17日。可查阅：<https://osesgy.unmissions.org/briefing-un-special-envoy-secretary-general-yemen-open-session-un-security-council>。

²¹ Mark Weisbrot 和 Jeffrey Sachs, 《经济制裁作为集体惩罚：委内瑞拉的案例》，2019年4月，华盛顿。

²² 同上。

30. 可以说，正如研究报告的作者所指出的，对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施的制裁符合 1949 年《关于保护国际武装冲突受害者的日内瓦公约》和 1899 年《关于陆战法规和惯例的海牙公约》中关于对平民进行集体惩罚的定义，而且针对的是这些公约的签署国之一，并违反其他相关的国际法规则。²³

2. 古巴

31. 2019 年 4 月 30 日，美国总统威胁称，如果古巴领导人不立即停止对委内瑞拉玻利瓦尔共和国现政府的军事支持，将对古巴实施“全面和彻底的封锁”和进一步制裁。²⁴

32. 这是美国领导层决定逆转先前由上一届政府倡导的开放政策，恢复对古巴全面经济孤立的强硬政策后采取的一系列行动中的最新一项(A/72/370，第 7-8 段；A/73/175，第 6 段)。如特别报告员以前的报告所述，封锁继续对古巴经济造成重大损害，从而对古巴人的人权造成重大损害。一个值得关注的问题是，美国决定从 2019 年 5 月起重新启动 1996 年“赫尔姆斯-伯顿法案”第三章的规定，从而将美国实施的禁运扩大到与古巴进行贸易的外国公司。从法律的角度看，这项立法允许在美国法院对外国公司提起民事诉讼，理由是“贩运”从前美国所有者那里没收的古巴财产。²⁵

33. 此举结束了欧洲联盟与美国在 1998 年在伦敦达成的双边协定基础上的长期临时办法。根据该协定，美国同意豁免赫尔姆斯-伯顿法案的第三和第四章，并承诺抵制未来此类域外立法，²⁶ 以期缓解因通过该法案而引起的跨大西洋争端。²⁷ 欧洲联盟领导层“一直坚决反对任何此类措施，因为这些措施对欧洲联盟产生了域外影响，违反了公认的国际贸易规则”，²⁸ 但欧洲联盟准备采取何种实际措施来遏制这些对域外管辖权的主张，还有待观察。

34. 在大会 2018 年 11 月 1 日通过的关于必须结束美国对古巴的经济、商业和金融封锁的决议中最新的第 73/8 号决议中，国际社会对古巴禁运的谴责几乎达成了普遍共识。该决议旨在产生采取切实步骤，减轻古巴人民的痛苦，确保停止实施阻碍该国实现其发展权的非法措施。

²³ 同上。

²⁴ 路透社，“特朗普威胁因委内瑞拉的安全支持而对古巴实施‘全面’封锁”，2019 年 4 月 30 日。

²⁵ 见 Stephen Wicary，“特朗普即将作出因支持马杜罗而对古巴制裁的关键决定”，彭博社，2019 年 2 月 27 日。

²⁶ Stefaan Smis 和 Kim van der Borght，“关于赫尔姆斯-伯顿法案和达马托法案的欧美妥协”，《美国国际法学报》，第 93 卷，第 1 号(1999 年 1 月)。

²⁷ 见 Brigitte Stern，“verers la mondialization Juridique? : les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy”，《国际公法概览》，第 100 (1996)卷。

²⁸ 见欧洲联盟在纽约对联合国的声明，“欧盟对投票的解释：联合国大会一结束美利坚合众国对古巴实施的经济、商业和金融封锁”，2018 年 11 月 1 日。

3. 阿拉伯叙利亚共和国

35. 一些国家和区域组织继续对阿拉伯叙利亚共和国实施的全面经济制裁，如果作为一个整体考虑，可以说相当于一种实际上构成对该国的严重事实封锁的局势。这些制裁被专家描述为不人道和具有破坏性，²⁹ 并且是“有史以来最复杂和影响最深远的制裁制度”。³⁰ 有针对性的、金融的和部门的制裁的复杂性和数量加剧了叙利亚平民因多年武装冲突造成的苦难。近几个月来，尽管阿拉伯叙利亚共和国政府继续重申对该国大部分领土的控制，并寻求推动重建和经济复苏的努力，但实施一系列新的严厉制裁使得普通民众的困境更加恶化。³¹

36. 通过对被指控“便利”向阿拉伯叙利亚共和国的石油运输交易的外国(包括俄罗斯和伊朗)实体实施有针对性的制裁，尤其说明收紧禁止向该国出口石油的措施。³² 这一点同样适用于外国资产管制处发布的对海上石油运输行业的咨询，以提醒全球的人们注意美国对向阿拉伯叙利亚共和国运输石油的相关各方的重大制裁风险。³³ 这导致了该国近年来最严重的天然气危机，而且正是在冬季高峰期。³⁴ 据报道，

在该咨询发表 48 小时内，保险公司切断了与前往叙利亚的船只的关系，船只停止运送货物，天然气几乎全部耗尽。为应对危机，阿拉伯叙利亚共和国政府要求知名商人在没有保险的情况下从伊朗和俄罗斯购买船只并运输天然气。这是一种高风险和昂贵的做法。由于风险，运输成本现在已经飙升。³⁵

37. 这些措施似乎更加令人质疑，因为它们的目标包括“防止经济和外交关系以及重建供资正常化”，³⁶ 并提出了这样一个疑问：在多年的致命冲突之后，阿拉伯叙利亚共和国人民被剥夺了进行重建的权利，难道这是可以接受的吗。这些措施显然与发展权相矛盾。

38. 这些措施正在对阿拉伯叙利亚共和国经济产生严重的影响，并迫使该国政府颁布汽油配给措施。³⁷ 普通叙利亚人沦为由此产生的情况的受害者：

²⁹ Nour Samaha, “对叙利亚的经济战争：为什么欧洲面临失败”，欧洲对外关系委员会，2019 年 2 月 11 日。

³⁰ Justine Walker, “与叙利亚有关的单方面限制性措施的人道主义影响研究”，2016 年 5 月 16 日。

³¹ 有关 2019 年经济制裁对阿拉伯叙利亚共和国平民造成影响的详细说明，见 Donna Abu-Nasr, 《在一个毫无生气的城市等待 19 小时天然气》，彭博社，2019 年 4 月 26 日；Angus McDowall, 《伊朗向叙利亚运送石油，缓解燃料危机》，路透社，2019 年 5 月 10 日。

³² 见美利坚合众国，财政部，《财政部指定支持阿萨德政权、真主党和哈马斯的非法俄罗斯-伊朗石油网络》，新闻稿，2018 年 11 月 20 日；另见 Alex Wayne, 《美国制裁俄罗斯公司扼杀向叙利亚运送石油》，彭博社，2018 年 11 月 20 日。

³³ 见美国财政部，外国资产管制处，“向叙利亚运输石油的制裁风险”，对海上石油运输行业的咨询”，2018 年 11 月 20 日。

³⁴ Samaha, 《对叙利亚的经济战争》。

³⁵ 同上。

³⁶ 美国财政部，外国资产管制处，“向叙利亚运输石油的制裁风险”，对海上石油运输行业的咨询”。

³⁷ 见 Donna Abu-Nasr, 《美国对伊朗的制裁意味着大马士革司机排队加油》，彭博社，2019 年 4 月 14 日。

今天在该国，普通的叙利亚人正在排队数小时购买一罐煤气供暖和做饭。停电正在困扰着这个国家。民众的不满情绪与日俱增，而且非常公开。形势变得如此可怕，政府官员承认了这一点，并警告民众要做好应对“前方风暴”的准备。正如一位叙利亚官员向作者指出的那样，“经济战争比军事战争更糟糕，因为经济战争进入了每个家庭，无人不受其影响。”³⁸

39. 此外，据报制裁中规定的条款阻止叙利亚人获得关键的医疗设备和药品，包括挽救生命的癌症药物和医院设备。³⁹

4. 伊朗伊斯兰共和国

40. 对伊朗伊斯兰共和国重新实施全面的单方面制裁已经转变为对普通伊朗人享有人权的不利后果。健康权似乎是受制裁影响最广泛和最严重的人权，正如多个可信来源的消息所显示的，这些消息指出了制裁造成得不到药品而产生的过度痛苦甚至死亡的无数案例。⁴⁰ 这些不利影响在 2015 年核协议(联合全面行动计划)结束之前生效的制裁下已有记录。据最近的一项研究报告，虽然美国名义上在其经济制裁中豁免了人道主义物资的，但实际上“贸易受到限制、金融机构不愿意处理与伊朗有关的交易，以及伊朗政府的错误政策，导致了药品的惊人价格和短缺”。⁴¹ 有案例显示，美国财政部起诉向伊朗伊斯兰共和国出售少量医疗用品的医药公司，这反过来对与该国业务往来的其他公司产生了威慑作用。⁴² 同一份研究报告还发现，

制裁可以减少伊朗人获得财政机会，从而进一步限制获得药品和适当的医疗保健。德尔逊·培克森关于经济制裁对公共卫生影响的研究⁴³ 表明，制裁通过对目标国家的经济造成损害而使这一情况更加恶化。就伊朗伊斯兰共和国而言，报告表明，2012-2013 年，伊朗的药品价格上涨了 50-75%。再加上经济下跌和失业率上升，伊朗患者买不起药。⁴⁴

根据 2013 年在伊朗伊斯兰共和国进行的实地研究，哮喘、癌症和多发性硬化症患者苦于要么面临药品短缺，要么价格飞涨。这项研究进一步发现许多癌症患者因为药品价格上涨而停止治疗。还值得一提的是，虽然伊朗伊斯兰共和国自己生产近 90% 的药品，但由于受到制裁，伊朗制药公司在采购用于制造本地生产药品所需的有效成分方面面临着许多困难。⁴⁵

³⁸ Samaha, 《对叙利亚的经济战争》。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 例如见 Tamara Qiblawi、Frederik Pletigen 和 Claudia Otti, 《伊朗人正在用他们的健康为美国的制裁买单》，CNN, 2019 年 2 月 22 日。

⁴¹ Sina Azodi, 《美国制裁如何阻止伊朗人获得药品》，大西洋理事会, 2019 年 5 月 31 日。

⁴² 同上。

⁴³ Dursun Peksen, “经济制裁与人类安全：经济制裁对公共卫生的影响”，《外交政策分析》，第 7 卷，第 3 号，(2011 年 7 月)。

⁴⁴ Fatemeh Kokabisaghi, “利用人权影响评估工具评估经济制裁对伊朗人健康权的影响：系统评价”，《国际卫生政策管理学报》，第 7 卷，第 5(2018)号。

⁴⁵ Azodi, 《美国制裁如何阻止伊朗人获得药品》。

41. 从宏观经济角度来看，世界银行在 2018 年 10 月即在完成重新实施制裁之前发布的一份报告预测单方面经济制裁的如下不利经济影响：

中期来看，随着美国分阶段重新实施制裁措施并于 2018 年 11 月达到顶峰，预计石油出口将降至 2017/18 年水平的一半，经济将经历一段下行轨迹。预计 2017/18-2020/21 年间，经济将平均收缩 1.4%，出口和消费需求下降，供应方面的工业部门收缩。由于石油收入占中央政府收入的 40%以上，预计政府收支状况也会恶化。由于出口被中断，为进口和储蓄供资的美元需求预计将上升，平行溢价可能会进一步增加，超过目前官方利率和平行利率之间 150%的差距。由于通胀预期螺旋式上升和消费者信心下降，预计未来几年因贬值而导致的进口价格上涨将推动通胀率回升至 30%以上，从而导致伊朗再次陷入滞胀……。尽管进口贬值和下降，预计石油出口的减少几乎会抵消经常账户盈余。经常账户盈余低于早先的联合国制裁事件，因为油价几乎是 2012-2013 年水平的一半。经济下滑的轨迹也可能给劳动力市场带来进一步的压力，并逆转最近创造就业机会的增长。……通货膨胀导致现金转移的实际价值下降，这可能会抵消 2016 年和 2017 年经济增长对福祉的积极影响，并加剧 2017 年后预期的负增长的影响。⁴⁶

42. 当时世界银行曾表示，美国制裁对伊朗伊斯兰共和国的对外经济关系的影响存在一定程度的不确定性，这取决于其他贸易伙伴如何适应。⁴⁷ 现在有证据表明伊朗伊斯兰共和国在经济上日益孤立，尤其是最近几个月欧洲联盟与该国的贸易实际上崩溃了。⁴⁸ 大多数跨国公司都被胁迫而撤出伊朗，有些甚至过度遵守美国对伊朗实施的措施。这些公司还没准备好，如果继续与伊朗伊斯兰共和国保持业务往来，就得冒着失去进入美国市场或在美国面临巨额金融或刑事处罚的风险。这种情况表明，欧洲联盟为保护其企业免受单方面二级制裁的影响而设计的机制，迄今已被证明基本无效，包括最新的欧洲联盟《阻断条例》。此外，支付和资金流动受到事实上禁止使用国际电汇支付系统(SWIFT 系统除外)的影响，甚至使得人道主义豁免实际上也变得无效。⁴⁹ 这又是一种类似封锁的情况，适用于禁止集体惩罚的规则，这一规则规定人道主义用品和必需品和食品的自由进出。

43. 对伊朗伊斯兰共和国的封锁反过来也影响了第三国，包括阿富汗。据报告阿富汗有 250 万至 300 万国民作为外籍工人生活在伊朗，2017 年他们受到制裁造成的经济危机的深刻影响。他们当中许多人已经因为减薪或失业而被迫离开该国。⁵⁰

⁴⁶ 世界银行，《伊朗经济展望》，2018 年 10 月 3 日。

⁴⁷ 同上。

⁴⁸ 统计数据显示，2019 年第一个月伊朗与欧洲联盟成员国之间的贸易额为 3.4338 亿欧元，比去年同期下降 82.72%。见“伊朗与欧洲联盟的贸易俯跌”，《金融论坛报》，2019 年 4 月 13 日。可查阅：<https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/97389/iran-trade-with-eu-plunges>。

⁴⁹ 例如见 Babak Dehghanpisheh，《遭受洪灾的伊朗由于美国的制裁而得不到国外的财政援助：声明》，路透社，2019 年 4 月 7 日。

⁵⁰ 见 Babak Dehghanpisheh 和 Hamid Shalizi，《阿富汗感受伊朗经济孤立的影响》，路透社，2019 年 4 月 25 日。

44. 在编写本报告时，美国实施的最新制裁，即 2019 年 6 月 24 日发布的制裁伊朗伊斯兰共和国最高领袖办公室并授权对与之有关联的人进一步实施制裁的行政命令，是一种新的升级，只会进一步加剧紧张局势，危及和平解决两国争端的前景。同样的结果也适用于宣布伊朗伊斯兰共和国外交部长被列入“黑名单”，也适用于一再威胁使用武力，包括威胁要“消灭”该国。⁵¹

五. 结论和建议

45. 特别报告员强调，广泛使用单方面胁迫性措施，特别是具有全面性质和类似封锁性质的措施，加强了设立联合国采购办公室的迫切需要，以处理银行和金融中介机构过度遵守规定的有害影响，这种情况甚至使食品和药品等豁免商品无法送达需要帮助的人们。根据特别报告员的建议，这一模式在苏丹得到了成功的应用，并且他认为这将有效地满足伊朗伊斯兰共和国、阿拉伯叙利亚共和国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国人民的需要。

46. 特别报告员已经提出的另一项建议是授权一位秘书长特别代表处理导致制裁的根本原因，并促进制裁国和目标国之间的政策对话，同时开展工作以尽量减少制裁对人权的影响。

47. 第三项建议是国际社会共同通过一项“关于单方面胁迫性措施和法治的国际宣言”。特别报告员最早于 2017 年提出这一想法，并继续与各国合作，围绕在采取单方面胁迫性措施时商定最低行为标准的想法达成共识，直到国际社会能够同意完全消除这些措施。

48. “再也不要”这句话被用来激起国际社会关于全面战争、全球战争在文明社会中没有立足之地的想法。特别报告员认为，对于使用单方面制裁，至少是为了实现政治目标和政权更迭的目的，现在是时候说同样的话了。因为单方面制裁不再是战争的替代，它们正在成为战争的序言，或者换句话说它们等同于战争，因为它们杀人。

⁵¹ 见 Zamira Rahim, “特朗普说与伊朗的战争将导致‘以前从未见过的毁灭’”，《独立报》，2019 年 6 月 22 日。