

国际人权和人道主义法律体系对经济制裁的规制

方瑞安

摘要: 经济制裁与人权这两个问题的紧密挂钩, 代表了国家和国家之间关系的一种本质, 即利益和价值观的展开。全面经济制裁对主权国家的经济社会发展带来了负面影响, 对一般平民的生命健康权利造成了人道主义威胁, 严重影响了特定人群的权利。国际社会普遍认为“全面制裁”是“愚蠢制裁”, 在造成危害之余还导致国家的经济代价, 甚至难以达到预期的外交目标。“聪明制裁”虽然带来的人权风险较小, 但因其政策效果不佳而出现了向全面制裁的回溯倾向。探析国际人权法律体系如何能够发挥作用, 抑制经济制裁的负面效果依旧是重要的课题。国际人权法律体系可以对多边经济制裁和单边经济制裁进行规制, 具体包括国际人权公约、国际人道法、人权领域的习惯国际法等途径加以实现, 国际刑法也对经济制裁有威慑和惩罚的规定。

关键词: 经济制裁 国际人权法 国际人道法 习惯国际法

中图分类号: DF34 文献标志码: A

DOI: 10.3969/j.issn.2097-0749.2022.03.08 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



经济制裁是随着全球化进程加速和国际政治经济关系的日益复杂而诞生的对外政策工具。早期经济制裁大多与军事冲突有着直接联系, 而自二十世纪60年代以来, 国际经济制裁被赋予了越来越多的政策使命, 除军事安全外, 还包括保护人权、防止核扩散、打击毒品走私和恐怖主义等目标。^[1]自1966年以来, 联

作者简介: 方瑞安, 男, 法学博士, 上海政法学院国际法学院讲师。

[1] 阮建平:《国际经济制裁: 演化、效率及新特点》, 载《现代国际关系》2004年第4期。

联合国安理会建立了前南斯拉夫、苏丹、海地等 30 个多边制裁制度，^{〔1〕}在单边经济制裁方面则以美国为代表，在 1914 年到 1990 年间全球 116 起经济制裁中，美国发起的就有 77 项，^{〔2〕}在 1990 年到 1998 年间新增的 50 多个制裁案例中，美国占到了 36 个，涉及世界一半以上的人口。美国财政部于 2021 年 10 月发布的《制裁评估报告 2021》显示美国的制裁实体总数从 2020 年的 912 个增长到 2021 年的 9421 个，增长率高达 933%。^{〔3〕}自 20 世纪以来，美国是使用经济制裁最多的国家。从现实角度观察，这些都带来了持续的人权和人道主义问题。经济制裁与人权这两个问题的紧密挂钩，代表了国家和国家之间关系的一种本质，即利益和价值观的展开。当经济制裁发生的时候，并不单纯意味着不同国家间力量对比关系的变化，还会涉及到不同政治理念、人权理论的交锋。考量过去和当前国际法在这其中的适用和效用，对于全球政治经济秩序和全球人权治理都有重要意义。

一、经济制裁的人权和人道主义风险

加里·哈夫堡尔 (Gary Clyde Hufbauer) 等人把经济制裁界定为有预谋的、政府授权的撤销或者威胁撤销正常条件下的贸易和金融联系。^{〔4〕}巴里·卡特 (Barry E. Carter) 的定义则是“制裁是通过采取强制性经济措施，使一国或多国改变其政策，或者至少表明实施国对目标国政策的某种意见”^{〔5〕}。中国学术界一般把经济制裁定义为：一个或多个国际行为体，为了实现一定的对外政策目标，而对某国际行为体的经济交往实行的歧视性限制，包括经济交往的完全禁止。这里的经济交往，包括商品、服务的贸易及资本要素的国际流动。^{〔6〕}

国际社会中的经济制裁大体有两种类型，一种是以联合国为主导的多边经济制裁，另一种则是一些国家的单边经济制裁。目前联合国正在进行制裁的国家和实体

〔1〕 分别是在南罗得西亚、南非、前南斯拉夫、海地、伊拉克、安哥拉、卢旺达、塞拉利昂、索马里、厄立特里亚、利比里亚、刚果民主共和国、科特迪瓦、苏丹、黎巴嫩、朝鲜、伊朗、利比亚、几内亚比绍、中非共和国、也门、南苏丹和马里，以及针对基地组织和塔利班。

〔2〕 Kimberly A. Elliott, "Economic Sanctions", *Intervention into the 1990's U.S. Foreign Policy in the Third World*, Lynne Rienner Publishers Inc., 1992, p. 97.

〔3〕 U.S. Department of the Treasury, *The Treasury 2021 Sanctions Review* (Oct. 18, 2021).

〔4〕 Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott & Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2nd Edition, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990, p. 2.

〔5〕 Barry E. Carter, *International Economic Sanctions: Improving the Haphazard U.S. Legal Regime*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p. 4.

〔6〕 周方银：《国际关系中的经济制裁》，载《现代国际关系》1997年第10期；邱芝：《论冷战后国际关系中的经济制裁》，载《社会科学》1999年第10期；杨祥银：《国际政治中的经济制裁政策还能走多远——从冷战后的经济制裁走向谈起》，载《世界经济与政治》2001年第5期。

有 14 个，涉及核武器开发和恐怖主义威胁。美国采取的单边经济制裁主要发生在冷战结束之后，美国国会通过的针对特定国家进行经济制裁的法案数量急剧增加，如在 1993 年至 2001 年短短的八年时间里，美国国会就通过了 35 个经济制裁的决议与法案。^{〔1〕}截至目前，美国单边经济制裁的主要执行机构财政部外国资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control，“OFAC”）罗列的制裁项目仍高达 37 项。^{〔2〕}美国的单边经济制裁不仅侵犯了对象国的主权，而且给这些国家也带来了深重的人权困境。

（一）对主权国家经济社会发展的负面影响

联合国于 1990 年至 2003 年对伊拉克实施了全面经济制裁，据伊拉克官方统计，仅十年的制裁给伊拉克造成的直接经济损失就高达 1400 多亿美元。^{〔3〕}1996 年世界卫生组织的调查报告显示：将实施经济制裁之前与之后的情况进行对比，伊拉克的国民生产总值由 1989 年的 2800 亿美元衰退到 1991 年战争前的 1500 亿美元；1995 年 8 月的小麦面粉价格比 1993 年的价格高出约 33 倍，比战前价格高出 400 倍，与 1991 年战争前的价格相比，大多数食品的价格高出数百倍。^{〔4〕}

以苏丹为例，长达 20 年的制裁给苏丹经济带来了严重影响。据苏丹政府估算，制裁导致的直接经济损失超过 400 亿美元。2011 年，南苏丹分裂带走大量石油收入，制裁对苏丹经济社会发展的负面作用进一步显现。^{〔5〕}美国对委内瑞拉的单边制裁给该国造成超过 1100 亿美元损失。^{〔6〕}1960 年开始直至 2014 年，美国对古巴的经济制裁长达 50 多年，给古巴造成了将近 3000 亿美元的损失。

（二）对一般平民生命健康权利的人道主义威胁

1992 年，联合国安理会发布 757 号决议，启动对前南斯拉夫的经济制裁，禁止进出口除医疗用品和食品外的任何产品或金融、禁止技术和文化交流，以及禁止除人道主义或外交用途外的任何空中交通。至 1994 年，前南斯拉夫总体死亡率上升

〔1〕 颜剑，熊伟：《20 世纪 90 年代以来美国经济制裁的发展趋势》，载《国际关系学院学报》2005 年第 2 期。

〔2〕 美国财政部外国资产控制办公室的制裁项目既包括针对国家的全面制裁，如古巴、伊朗、朝鲜、叙利亚等，也涵盖涉及特定行业、行为的对象，如中国军工企业制裁、反恐制裁、外国干涉美国选举制裁等。参见 OFAC, Sanctions Programs and Country Information, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>. Accessed May 15, 2022.

〔3〕 邱桂荣：《联合国的制裁制度》，载《国际资料信息》2002 年第 3 期。

〔4〕 WHO, The Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis, WHO Doc. WHO/EHA/96.1 (Mar. 1996).

〔5〕 李逸达：《美国宣布解除对苏丹长达 20 年经济制裁》，载人民网，2017 年 10 月 07 日，<http://world.people.com.cn/n1/2017/1007/c1002-29573830.html>.

〔6〕 李奥：《俄外交部：美国制裁给委内瑞拉造成逾 1100 亿美元损失》，载新华网，2019 年 04 月 12 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/12/c_1124355820.htm.

10%，^{〔1〕} 医院死亡率增加 30%，^{〔2〕} 卫生用品和药品紧缺，自杀率上升 22%。^{〔3〕}

1992 年布什签署了《古巴民主法》，诞生了自二十世纪 60 年代起最严厉的禁运法案。1989 年到 1993 年，古巴食品进口量下降了约 50%。进口减少和向低质量蛋白质产品的转变是重大的健康威胁。1989 年到 1992 年，古巴牛奶产量下降了 55%，这导致约 5 万人因营养不良、缺乏维生素 B 而诱发的流行病变的伤害。^{〔4〕} 低体重儿的百分比从 1989 年的 7.3% 上升到 1993 年的 8.7%，孕妇体重不足、贫血的比例大幅上升。从 1992 年到 1993 年，65 岁及以上老人的死亡率上升了 15%。^{〔5〕}

（三）对特定人群权利的严重影响

1995 年，联合国粮农组织与伊拉克卫生部营养研究所联合在巴格达的 693 个家庭中进行了一项调查，结果显示在巴格达市区，幼儿受影响最严重，28% 发育迟缓，29% 体重不足，12% 萎缩。1 至 5 岁儿童严重营养不良是一个常见现象。1995 年的调查显示，与 1991 年相比，儿童消瘦、发育迟缓的现象增加了 4 倍。比较战前期间（1988-1989）与制裁期间（自 1990 年以来）婴儿死亡率和 5 岁以下儿童的死亡率水平，婴儿死亡率增加了一倍，5 岁以下儿童的死亡率增加了 6 倍。^{〔6〕} 伊拉克卫生部的统计数据（经外国机构证实）表明，从 1990 年 8 月到 1997 年 8 月的 7 年间，有 120 万名伊拉克儿童死于与禁运相关的原因。^{〔7〕} 另一项研究表明，自制裁伊拉克计划实行以来到 2002 年，大约 50 万名 5 岁以下的儿童因制裁而死亡，几乎比在美国原子弹攻击期间被杀的日本人多出两倍。^{〔8〕} 时任联合国秘书长安南在 2000 年国际和平学会组织的一次会议上表达了对制裁引发的人道主义问题的关切。他指出：“十年制裁不但存在效率问题，而且还使伊拉克的无辜平民成为被制裁国政府和国际社会的牺牲品。”^{〔9〕}

美国自 1991 年开始制裁海地，1991 与 1992 年营养不良儿童人口数从 5% 上升至 23%，1 岁至 4 岁儿童死亡率从 10‰ 上升至 18‰。^{〔10〕}

〔1〕 Avramov S., *Sanctions in the post-cold war era*, Review of International Affairs 1, p. 7-9(1993).

〔2〕 Jakovljevic B., *Protection of the population of Yugoslavia under embargo and international law*, Review of International Affairs 1, p. 12-23 (1993).

〔3〕 Cohen R., *Embargo leaves Serbia thriving*. New York Times. May 30, 1994, p. 16.

〔4〕 Cotton P., *Cause of Cuban outbreak neuropathologic puzzle*. The Journal of the American Medical Association, Vol270, No. 4, p. 421-423 (1993).

〔5〕 MINSAP, Informe Anual(1992); MINSAP, La Habana (1993).

〔6〕 FAO, Evaluation of Food and Nutrition Situation, FAO Doc. TCP/IRQ/4552 (1995).

〔7〕 樊吉社：《联合国近年制裁过谁》，《环球时报》2006 年 10 月 18 日第 07 版。

〔8〕 [美] 乔伊·戈登，《经济制裁是大规模杀伤性武器》，朱雅文译，载《国外社会科学文摘》2003 年第 1 期。

〔9〕 Press Release, Secretary-General, Secretary-General' s Review: Lessons Learned During " Sanctions Decade" in Remarks to International Peace Academy Seminar, U.N. Press Release SG/SM/7360 (Apr. 17, 2000).

〔10〕 Patrick Clawson, *How has Saddam Hussein survived? Economic sanctions*, National Defense University Press, 1993.

在联合国大会第66届会议中，时任秘书长提交了《以单方面经济措施作为向发展中国家进行政治和经济胁迫的手段》报告，指出海湾冲突和施加制裁后伊拉克儿童死亡率增高。在美国对海地的制裁期间，儿童营养不良情况和儿童死亡率增高。从69个发展中国家取得的大量代表性数据显示，儿童的体重身高和死亡率受制裁的不利影响。^[1]

二、从“愚蠢制裁”到“聪明制裁”的反复及其人权影响

多边经济制裁和单边经济制裁带来了严重的人权和人道主义灾难，因此遭到了国际社会的广泛批判。国际社会认为“全面制裁”可谓是“愚蠢制裁”，在造成危害之余还导致本国的经济代价，甚至难以达到预期的外交目标。^[2]因此，联合国与实施单边制裁的主权国家开始做出调整，探索实施“聪明制裁”。

（一）从“愚蠢制裁”到“聪明制裁”的转向

所谓“聪明制裁”，主要是指将制裁的矛头直接指向被制裁政权或集团的领导、上层人物与支持该政权或集团的个人或集团，以期尽量减少对“弱势群体”和第三方的消极影响，主要内容包括金融制裁、武器禁运和旅行制裁。由于“聪明制裁”最大特点是制裁的“针对性”，所以“聪明制裁”又称“瞄准制裁”或者“针对性制裁”。^[3]具体来说，包括冻结资产、减少或暂停信贷和援助，以及限制进入海外金融市场，限制或禁止武器进出口贸易以使被制裁政权屈服。此外，还包括全面航空禁飞和个别拒绝签发入境签证两种。更广义来说，有针对性地贸易制裁也可被视作“聪明制裁”。目前为止，“聪明制裁”的案例有：联合国自2001年至2014年对安哥拉、塞拉利昂、利比里亚实施的钻石制裁、木材禁运；欧盟、美国自2001年至2014年对津巴布韦实行武器禁运，终止军事援助，冻结高级官员资产，对部分官员实施飞行制裁和金融制裁；联合国及美国、法国自2004年至2016年对科特迪瓦武器禁运、对政客实行旅行禁令和资产冻结，等等。如今，美国财政部外国资产控制办公室大量使用的“特别指定国民和被封锁人员名单”（Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, “SDN List”）等手段在某种程度上都能够归入“聪明制裁”的范畴。近期，该名单新增俄罗斯总统、外长、国防部长、联邦委员会主席，白俄罗斯总统，甚至国际刑事

[1] U.N. Secretary-General & U.N. ESCWA, *Unilateral Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries: Rep. of the Secretary-General*, U.N. Doc. A/66/138 (Jul. 14, 2011).

[2] 杨祥银：《国际政治中的经济制裁政策还能走多远——从冷战后的经济制裁走向谈起》，载《世界经济与政治》2001年第5期。

[3] 杨祥银：《迈向更为人道和富有成效的制裁？——“聪明制裁”初探》，载《国际论坛》2002年第2期。

法院首席检察官，等等，名单长达 1845 页。^{〔1〕}

（二）“聪明制裁”的效用困境及其回溯倾向

有研究对联合国过去 62 起“聪明制裁”进行分析，表明制裁在强制、约束或发出目标信号方面的效用平均约占 22%，在强制方面效用为 10%，约束方面为 28%，发出目标信号方面为 27%。^{〔2〕}这也正是为什么联合国针对朝鲜的制裁自 2016 年安理会第 2270 号决议起就开始超越“聪明制裁”的原因，联合国 2017 年底出台的多项措施已在事实上构成高强度经济制裁，出现了从“聪明制裁”到“全面制裁”的回溯。^{〔3〕}因此，随着安理会、主要的制裁发起国家对“聪明制裁”效用的明晰，如联合国制裁朝鲜、美国制裁委内瑞拉的失败，未来国际社会仍有可能重回“全面制裁”，以期达成政策目标，这意味着新的人权和人道主义风险。

更令人感到忧虑的是，随着“聪明制裁”向更广泛、更纵深的方向发展，其与全面制裁的分野变得模糊，呈现一种名为“聪明制裁”实为全面制裁的样态。正如前文所述，2016 年安理会第 2270 号决议中涉及煤、矿产和产业禁令，禁止向朝鲜出口冷凝液和天然气，禁运所有精炼石油产品，限制供应、销售或转让原油，禁运海产食品，禁止纺织品出口，等等。尽管安理会第 2270 号决议着重指出决议制定的措施无意对朝鲜平民造成不利的人道主义影响，但当经济制裁所涉行业、行为的范围被不断延伸扩大，这种形式的贸易制裁是否仍可被视作“聪明制裁”，其人权和人道主义影响究竟是否能够被以“聪明制裁”的模式评估值得被更严谨地拷问。

但退一步来说，即便是“聪明制裁”，其人权和人道主义影响也难以被忽略。世界卫生组织一项覆盖 2008 年至 2013 年样本数据的研究结果表明，尽管自 2008 年开始，联合国基于第 1803 号决议和第 1929 号决议的两轮多边制裁，以及美国、欧盟的单边制裁，针对的仍然是伊核问题也即防扩散领域，但有强有力的证据表明，制裁对获得药品产生了负面影响，特别是那些依赖进口的原材料或成品药品，26 种药物中有 13 种的市场供应量显著减少。^{〔4〕}再比如涉及新冠疫苗，在美国财政部采取了一波严厉的制裁执法行动后，全球银行支付罚款高达数十亿美元，越来越多地避免与伊朗和

〔1〕 OFAC, Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, <https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnlist.pdf>, Accessed May 15, 2022.

〔2〕 Thomas Biersteker et al, *Effectiveness of UN Targeted Sanctions*, available at https://repository.graduateinstitute.ch/record/287976/files/effectiveness_TCS_nov_2013.pdf. Accessed May 15, 2022.

〔3〕 林今淑，金美花：《评估安理会制裁对朝鲜经济的影响》，载《现代国际关系》2016 年第 5 期；李婷婷：《“聪明制裁”之后联合国对朝制裁的经济效果评估》，载《现代国际关系》2019 年第 2 期。

〔4〕 Mehrmaz Kheirandish, et al. *Impact of economic sanctions on access to noncommunicable diseases medicines in the Islamic Republic of Iran*, East Mediterr Health, Vol. 24, No.1, p. 42-51(2018).

委内瑞拉等受制裁国家进行任何交易。^{〔1〕}联合国儿童基金会的数据显示,全球制药公司拒绝向受制裁国家销售,没有制药公司与叙利亚、阿富汗、朝鲜、委内瑞拉或伊朗签署供应协议,只有一家供应给缅甸,但只供应了25%的人口。^{〔2〕}

因此,探析国际人权法律体系包括国际人道法如何能够发挥作用,尤其是抑制单边经济制裁的负面效果依旧是重要的课题。

三、国际人权和人道主义法律体系对经济制裁的规制

经济制裁造成的人权危害如此显著,必须有对应的人权规则针对无论是联合国为代表的国际组织还是主权国家进行规制。然而,现实层面欲达成此种限制却困难重重,可以尝试提出一些可供参考的方向。

联合国层面已有关于制裁和人权关系的规定,尤其是基于制裁对发展的限制,这些规定在发展权方面表现得尤为显著。《各国经济权利和义务宪章》第32条规定:“任何国家不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施,来强迫另一国家,使其在主权权利的行使方面屈从。”^{〔3〕}1993年6月14日至25日在维也纳举行的世界人权会议促请各国避免采取任何不符合《联合国宪章》和国际法的单方面措施,因为此类措施给国家间贸易关系制造障碍,有碍充分实现所有人权,^{〔4〕}也严重威胁贸易自由。再如联合国大会题为“变革我们的世界:2030年可持续发展议程”的2015年9月25日第70/1号决议,强烈敦促各国不颁布和实行任何不符合国际法和《联合国宪章》,以及阻碍各国特别是发展中国家全面实现经济和社会发展的单方面经济、金融或贸易措施。

此外,国际社会还有大量宣言性质的国际文件表达了对单边经济制裁的否定。例如,1995年3月12日社会发展问题世界首脑会议通过的《哥本哈根社会发展问题宣言》、^{〔5〕}1995年9月15日第四次妇女问题世界会议通过的《北京宣言》和《行动纲

〔1〕 Reuters, *Iran blames U.S. sanctions for vaccine payment problems*, Nov 13, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-iran-idUSKBN27T26H>, Accessed May 15, 2022.

〔2〕 Karl Blanchet, et al. *Sanctioned countries in the global COVID-19 vaccination campaign: the forgotten 70%*, *Conflict and Health* Vol. 15. No. 1, p. 69(2021).

〔3〕 G.A. Res. (XXIX) Charter of Economic Rights and Duties of States (Dec.12, 1974).

〔4〕 World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, U.N. Doc. A/CONF.157/24 (Oct. 13, 1993).

〔5〕 World Summit for Social Development, Annex I: Declaration and Programme of Action of the World Summit for Social Development, as Adopted in Copenhagen at the World Summit for Social Development, U.N. Doc. E/ECA/CM/21/6/Annex (Apr. 24, 1995).

要》^[1]和2016年10月20日联合国住房和城市可持续发展大会（“人居三”大会）通过的《为所有人建设可持续城市和人类住区基多宣言》及《新城市议程》基多执行计划^[2]，以及关于通过2015年后发展议程的联合国首脑会议成果文件《2030年可持续发展议程》等。这些都充分表明，经济制裁成为了执行《发展权利宣言》的一大障碍。《发展权利宣言》中确认了发展权利是一项不可剥夺的人权，由于这种权利，每个人和所有各国人民均有权参与、促进并享受经济、社会、文化和政治发展，在这种发展中，所有人权和基本自由都能获得充分实现。

（一）国际人权公约对经济制裁的适用

国际人权法律体系中有大量国际公约将人权的保障置于重要地位，如《公民权利和政治权利国际公约》第6条规定了生命权不得任意剥夺，第4条规定了即使社会处于紧急状态，国家安全受到威胁，生命权仍不得克减。加入《公民权利和政治权利国际公约》的制裁国如果对被制裁国实施的经济制裁行为造成生命权的损害，毫无疑问属于违反该公约的行为。

1966年《经济、社会及文化权利国际公约》第11条也规定：“一、本公约缔约各国承认人人有权为他和自己及家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房，并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利，并承认为此而实行基于自愿同意的国际合作的重要性。二、本公约缔约各国既确认人人享有免于饥饿的基本权利，应为下列目的，个别采取必要的措施或经由国际合作采取必要的措施，包括具体的计划在內：（甲）用充分利用科技知识、传播营养原则的知识和发展或改革土地制度以使天然资源得到最有效的开发和利用等方法，改进粮食的生产、保存及分配方法；（乙）在顾到粮食入口国家和粮食出口国家的问题的情况下，保证世界粮食供应，会按照需要，公平分配。”

再有，1989年《儿童权利公约》正式确立了儿童最大利益原则，公约第3条第1款明确规定：“关于儿童的一切行动，不论是由公私社会福利机构、法院、行政当局或立法机构执行，均应以儿童的最大利益为一种首要考虑。”公约第6条规定：“缔约国确认每个儿童均有固有的生命权。缔约国应最大限度地确保儿童的存活与发展。”第24条第2款规定了缔约国有义务降低婴幼儿死亡率，消除疾病和营养不良现象。《儿童权利公约》现共有196个缔约国，是世界上缔约国最多的国际公约，唯有美国在1995年签署后始终没有批准。尽管如此，由于广泛的国家实践与法律确信，儿童

[1] Fourth World Conference on Women, Beijing Declaration and Platform for Action, U.N. Doc. A/CONF.177/RES/1 (1996).

[2] U.N. General Assembly, New Urban Agenda: Res./Adopted by the General Assembly, U.N. Doc. A/RES/71/256 (Jan. 25, 2017).

最大利益原则足以被识别为习惯国际法，非缔约国美国以及惯常实施单边经济制裁同时也是缔约国的欧盟国家都有义务保障儿童最大利益的实现。如前文所述，伊拉克、海地等国家因为受到经济制裁出现婴幼儿的高死亡率、普遍营养不良等人权灾难，都足以证明制裁国已然违背公约或习惯国际法，将外交政策目标置于儿童利益尤其是儿童生命健康权之上。

而对于联合国而言，《联合国宪章》第1条第3款就言及联合国之宗旨为促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之国际问题，且不分种族、性别、语言或宗教，增进并激励对于全体人类之人权及基本自由之尊重。除此之外，《联合国宪章》全文还有7次提及人权，如第55条，联合国应促进全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。以联合国为代表的国际组织首先具备国际法上的法律人格，其对外签署的条约及国际实践都具有国际法上的效力。正如“为联合国服务而受损害的赔偿咨询意见”中国际法院所言，国际组织的成员国将一定的职能伴随着义务和责任授予国际组织，以保证其具有有效履行这些职能所需要的权能；国际组织的权利和义务取决于明示或暗示于其组织文件和实践发展中的宗旨和职能。^[1]在“关于1951年3月25日卫生组织与埃及之间协定的解释咨询意见”中，国际法院指出，国际组织是国际法主体，因而受到一般国际法、自身组织法和其参加的国际协定所规定的义务的约束。^[2]《联合国宪章》作为联合国自身的组织法，其所规定的义务与宗旨目标对联合国都将产生拘束力。虽然联合国的经济制裁符合其维持国际和平及安全的宗旨，^[3]但该宗旨并不应与保障人权的宗旨有高低先后之差别，更不应该是存一废一的关系。更进一步说，诸如“儿童最大利益原则”等原则已成为习惯国际法规则，联合国作为国际组织同样应当遵守。

（二）国际人道法对经济制裁的适用

传统上，国际人道法被认为是战争法，仅适用于国际性武装冲突或非国际性武装冲突。“日内瓦四公约”均在第二条指出：“于平时应予实施之各项规定之外，本公约适用于两个或两个以上缔约国间所产生之一切经过宣战的战争或任何其他武装冲突，即使其中一国不承认有战争状态。凡在一缔约国的领土一部或全部被占领之场合，即使此项占领未遇武装抵抗，亦适用本公约。冲突之一方虽非缔约国，其他曾签订本

[1] Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, 1949 I.C.J. 4, at 179-180 (Apr. 11).

[2] Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, 1980 I.C.J. 65, at 73 (Dec. 20).

[3] 《联合国宪章》第1条：“联合国之宗旨为：一、维持国际和平及安全；并为此目的：采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势。”

公约之国家于其相互关系上，仍应受本公约之拘束。设若上述非缔约国接受并援用本公约之规定时，则缔约各国对该国之关系，亦应受本公约之拘束。”然而，随着战争形式的现代化，大量学者认为对“战争”或“武装冲突”的理解需要更新换代。首先，如果本身存在着国际性武装冲突或非国际性武装冲突的状态，联合国或主权国家同时加以经济制裁，此种制裁行为应当被国际人道法所规制。其次是比较困难的情形，如果并不存在战争状态，此时国际人道法中保护平民的原则如比例原则、区分原则等能否适用。有一种说法是基于公约的宗旨和目的，公约是为了保护无辜平民的生命安全，而公约起草者在二十世纪 50 年代并无法预见战争形势的更迭，他们更无法预计到经济制裁竟然能导致如此大规模平民的人道主义灾难。由此，基于公约的目的，对“武装冲突”或者“战争”应做与时俱进的理解。^{〔1〕}而另一种说法也是针对“战争”的解释，“经济制裁试图破坏社会的经济，阻止生产或进口日常生活必需品，从这个意义上讲，它等同于战争法上的封锁”^{〔2〕}。当然，从解释“战争”的角度出发试图使国际人道法能够适用于经济制裁的努力仍显苍白。如《关于战时保护平民之日内瓦公约》第六条：“本公约应于第二条所述之任何冲突或占领开始时适用。在冲突各方之领土内，本公约之适用，于军事行动全面结束时应即停止”，其中明确提及“军事行动”，我们很难直接将经济制裁与军事行动上等号。

但是，仍有一些特定的情况可以对经济制裁适用国际人道法。由于食物对人类的生存至关重要，因此饥饿已被用作几个世纪以来的战争方法。饥饿可以被定义为“食物摄入不足导致死亡的状况或过程，这是一种极度营养不良的状态，可能是由于身体没有进食或食物供应不足造成的”^{〔3〕}。据国际人道法，饥饿是一种禁止使用的战争方法。《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》第 54 条第 1 款“禁止使用饥饿作为战争手段”，以及第 2 款“不论是什么动机，也不论是为了使平民饥饿，使其迁移、还是为了任何其它动机，基于使对平民居民生存所不可缺少的物体，如粮食、生产粮食的农业区、农作物、牲畜、饮水装置和饮水供应和灌溉工程，对平民居民失去供养价值的特定目的，而进行的攻击、毁坏、移动或使其失去效用，都是禁止的”。同样的规定也出现在了《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》第 14 条中。基于这样一些人道主义的规定，不能以导致平民挨饿的方式实施集体经济制裁。如果有一

〔1〕 Boris Kondocho, *Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq*, International Peacekeeping, Vol. 7: 1, p. 267-294(2001).

〔2〕 Joy Gordon, *Economic Sanction, Justice War Doctrine and the Fearful Spectacle of Civilian Dead*, Cross Current, Vol. 49: 3, p. 387(1999).

〔3〕 G.A. Mudge, *Starvation as a Means of Warfare*, International Lawyer, Vol. 4: 2, p.228-268(1970).

部分平民处在低于维持生计水平，经济制裁就会违反禁止饥饿的规定，甚至被认定为国际人道法上的战争手段。联合国文件当中也对经济制裁违背国际人道法有所确认，如在联合国大会第七十二届会议中2018年12月17日大会决议就指出“单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》以及指导国家间和平关系的规范和原则”^[1]。

除此之外，还有观点认为可以对国际人道法进行类推适用。在“科孚海峡案”中，国际法院就曾将有关战时的公约适用到一个和平时期所发生的事件法院认为“对于人的基本考虑平时应比战时标准更高”。因此，既然在武力冲突的战时都不允许违反人道主义法，那么在非武装冲突的平时所实施的经济制裁更应该严格遵守人道主义法。通过举重以明轻的法律方法（A maiore ad minus），如果说国际人道主义法禁止在战时剥夺平民的生存供给，那么在平时这一规则更应遵守，因为战时对人权的保护是一种最低限度的保护。^[2]无论目标国家是否存在武装冲突，制裁总是采取相同的措施，具有相同的效果。因此，遵循此观点至少有如下国际人道法规则或原则应当在经济制裁中被遵守，如关于救济行动规定的规定必须被认为具有绝对的约束力。根据国际人道主义法，平民享有获得人道主义援助的权利。^[3]再如，根据作为国际人道主义法基本原则之一的区分规则，交战方必须始终区分平民和战斗人员，并指挥他们的攻击只针对军事目标。^[4]因此，经济制裁不能针对全体人民，需在不明显违反区分原则的情况下影响该政权。还有比例原则，在《第一附加议定书》中被定义为“可能附带使平民生命受损失、平民受伤害、平民物体受损害、或三种情形均有而且与预期的具

[1] U.N. General Assembly, Human Rights and Unilateral Coercive Measures: Res./Adopted by the General Assembly, U.N. Doc. A/RES/73/167 (Jan. 18, 2019).

[2] 李薇薇：《论联合国经济制裁中的人权保护——兼评联合国对朝鲜的经济制裁》，载《法律科学（西北政法学院学报）》2007年第2期。

[3] 例如《关于战俘待遇之日内瓦公约》第123条及《关于战时保护平民之日内瓦公约》第140条：“各缔约国特别是其人民享受中央事务所服务之利益之国家，对该事务所应予以所需之经济援助”。《关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》第15条：“各缔约国，特别是其人民享受中央事务所服务之利益之国家，对该事务所应予以所需之经济援助”。《关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》第15条第2款：“如果需要，在战斗活动使平民医疗服务被扰乱的地区内，对平民医务人员应提供一切可能的援助。”《关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》第77条第1款：“儿童应是特别尊重的对象，并应受保护，以防止任何形式的非礼侵犯。冲突各方应向儿童提供其年龄或任何其它原因所需的照顾和援助”。《关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》第81条第1款：“冲突各方应在其权力内给予红十字国际委员会一切便利，使该委员会有可能执行各公约和本议定书所赋予的人道主义职务，以便保证对冲突受难者的保护和援助；红十字国际委员会还得进行任何有利于这类受难者的其它人道主义活动，但须得有关冲突各方的同意”。《关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》第4条第3款：“对儿童，应给予其所需的照顾和援助”。

[4] 《关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》第48条：“为了保证对平民居民和民用物体的尊重和保护，冲突各方无论何时均应在平民居民和战斗员之间和在民用物体和军事目标之间加以区别，因此，冲突一方的军事行动应以军事目标为对象”。

体和直接军事利益相比损害过分的攻击”，也即在未来某个未知时间点可能获得的优势不会成为衡量平民损失的适当考虑因素，^{〔1〕}达成制裁政策目标绝不能造成不相称的平民损失。

（三）规制经济制裁的习惯国际法进路

在联合国法律委员会“习惯国际法的识别”专题中，特别报告员提及，关于国际组织和会议的决议的结论草案没有在委员会内部引起特别争议，这意味着国际组织或国际会议上的决议可作为习惯国际法的证据或对其发展作出贡献，尽管这些决议自身不构成习惯国际法。这类决议，尤其是联合国大会的决议在某些情况下可以被视为习惯国际法的来源。^{〔2〕}回顾联合国大会及人权理事会有关经济制裁的决议和报告，可以发现否定单边经济制裁合法性的文件数量颇丰，有关联大决议具体可见下表（表一）：

表一：历届有关否定单边制裁合法性的联合国大会决议

日期	主题	决议编号	内容
2021年 12月16日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/76/161	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2020年 12月16日	人权与单方面 强制性措施	A/RES/75/181	单方面强制性措施和立法违背国际法、国际人道法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2019年 12月18日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/74/154	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2018年 12月17日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/73/167	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2017年 12月19日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/72/168	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则

〔1〕 Michael Bothe, Karl Josef Partsch & Waldemar A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflict*, The Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1982, p. 365.

〔2〕 Int'l Comm'n, Rep. of the International Law Commission, 67th session, U.N. Doc. A/70/10 (2015).

2016年 12月19日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/72/168	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2015年 12月17日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/71/193	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2014年 12月18日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/69/180	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2013年 12月18日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/68/162	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2012年 12月20日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/67/170	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2011年 12月19日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/66/156	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2010年 12月21日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/65/217	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2009年 12月18日	人权与单方面 胁迫措施	A/RES/64/170	单方面胁迫措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2008年 12月18日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/63/179	单方面胁迫性措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则
2007年 12月18日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/62/162	单方面胁迫性措施和立法违背国际法、国际人道主义法、《联合国宪章》及指导国家间和平关系的规范和原则

2006年 12月19日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/61/170	尽管大会和联合国最近各次主要会议就此问题通过了各项建议，但仍然有人违反一般国际法和《宪章》，继续颁布和执行单方面胁迫性措施
2005年 12月16日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/60/155	尽管大会和联合国最近各次主要会议就此问题通过了各项建议，但仍然有人违反一般国际法和《宪章》，继续颁布和执行单方面胁迫性措施
2004年 12月20日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/59/188	尽管大会和联合国最近各次主要会议就此问题通过了各项建议，但仍然有人违反一般国际法和《宪章》，继续颁布和执行单方面胁迫性措施
2003年 12月22日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/58/171	尽管大会和联合国最近各次主要会议就此问题通过了各项建议，但仍然有人违反一般国际法和《宪章》，继续颁布和执行单方面胁迫性措施
2002年 12月18日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/57/222	尽管大会和联合国最近各次主要会议就此问题通过了各项建议，但仍然有人违反一般国际法和《宪章》，继续颁布和执行单方面胁迫性措施
2000年 12月4日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/55/110	尽管大会和最近的主要联合国会议就此问题通过了各项建议，但是仍然有人违反一般国际法和《联合国宪章》，继续宣布和执行单方面胁迫性措施
1999年 12月17日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/54/172	尽管大会和最近的主要联合国会议就此问题通过了各项建议，但是仍然有人违反一般国际法和《联合国宪章》，继续单方面宣布和执行胁迫性措施
1998年 12月9日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/53/141	尽管大会和最近的主要联合国会议就此问题通过了各项建议，但是仍然有人违反一般国际法和《联合国宪章》，继续单方面宣布和执行胁迫性措施

1997年 12月12日	人权与单方面 胁迫性措施	A/RES/52/120	尽管大会和最近的主要联合国会议就此问题通过了各项建议,并且同一般国际法和《联合国宪章》相抵触,仍然有人单方面宣布和执行胁迫性措施,在其国境外产生各种影响,特别是对目标国家和人民以及对其他国家管辖下的个人造成的影响
1996年 12月12日	人权与片面强 迫性措施	A/RES/51/103	尽管大会和最近的主要联合国会议就此问题通过了各项建议,并且同一般国际法和《联合国宪章》相抵触,片面的强迫性措施仍然被宣布和付诸执行,在其国境外产生各种影响,特别是对目标国家和人民以及对其他国家管辖下的个人造成的影响

不难发现,从1996年至2021年的25年间,联合国大会不间断地通过有关决议来表达对单边制裁合法性的否定,这已然可以看作国家实践和法律确信,以至于构成习惯国际法规则。根据联合国国际法委员会《习惯国际法的识别的结论草案》,国家实践的形式包括与国际组织通过的或在政府间会议上通过的决议有关的行为,被接受为法律(法律确信)的证据形式也包括与国际组织通过的或在政府间会议上通过的决议有关的行为。^[1]在该草案的结论12中亦明确提出,国际组织通过的或在政府间会议上通过的决议可为确定一项习惯国际法规则的存在及内容提供证据,或促进其发展。^[2]在“以核武器进行威胁或使用核武器的合法性案”中,国际法院也表达过相同的观点。^[3]正如国际法院指出的那样,决议“纵无约束力……在某些情况下,可以作为重要的证据来确定有一个规则存在或有一种法律确信刚刚出现”^[4]。当一项决议意在宣示一项现有的习惯国际法规则时尤其如此,这时它可以作为这项规则被支持决议的各国接受为法律的证据。换言之,“对这些决议案文予以同意所产生的影响……可以将其理解为……接受该决议所宣布的一项或一套规则的有效性”^[5]。除却联合国大会的决议,许多区域国际组织的文件亦曾表达类似观

[1] Int'l Comm'n, Rep. of the International Law Commission, 64th session, U.N. Doc. A/73/10, at 124 (2012).

[2] Int'l Comm'n, Rep. of the International Law Commission, 64th session, U.N. Doc. A/73/10, at 125 (2012).

[3] Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 I.C.J. 95, 73 (Jul. 8).

[4] Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 I.C.J. 95, 70 (Jul. 8).

[5] Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v. U.S.), Judgment, 1986 I.C.J. 14, 188. (Jun. 27).

点和诉求。例如，2011年5月23至27日在印度尼西亚巴厘举行的不结盟国家运动第十六次部长级会议和纪念会议最后文件，^{〔1〕}2016年9月13日至18日在委内瑞拉玻利瓦尔共和国玛格丽塔岛举行的第十七次不结盟国家国家元首或政府首脑会议最后文件，以及以往各次首脑会议和大型会议通过的文件，不结盟运动成员国在这些文件中商定响应大会和联合国其他机关的呼吁，反对和谴责单方面胁迫措施及其持续适用，坚持努力予以有效推翻，并敦促其他国家也这样做，同时要求适用此类措施或法律的国家立即全面予以废除。

（四）国际刑法对经济制裁的威慑和惩罚

国际刑法亦有可能对规制经济制裁有所贡献。国际刑事法院《罗马规约》对战争罪的管辖有前提要件，即严重破坏1949年8月12日《日内瓦公约》，此条件如上文所述，达成之可能较为微弱。但是，国际刑事法院对灭绝种族罪、危害人类罪的有关规定则有用以规制经济制裁的可能。

《罗马规约》第6条规定了灭绝种族罪的有关条款，其中前3项言及“灭绝种族罪”是指蓄意全部或局部消灭某一民族、族裔、种族或宗教团体而实施的下列任何一种行为：杀害该团体的成员；致使该团体的成员在身体上或精神上遭受严重伤害；故意使该团体处于某种生活状况下，毁灭其全部或局部的生命。不难发现，在结果上造成人道主义灾难的经济制裁行动客观上明显符合《罗马规约》中规定的这三种灭绝种族罪的行为。在犯罪的对象上，民族团体、种族团体、族裔团体和宗教团体是该罪的受保护团体。虽然灭绝种族罪无意保护政治团体，但在针对一国全体国民的全面贸易制裁当中，其很可能构成对民族团体的灭绝种族行为。民族团体的判断和界定标准具有很强的政治性，在《防止及惩治灭绝种族罪公约》的起草过程中，各代表团基本对“同一国籍”是民族团体的决定性特征达成了共识。大多数都坚持认为民族在内涵上意味着某一团体需要具有同一国籍，需要突出民族一词本身所独有的国家性特征。^{〔2〕}此外，灭绝种族罪还有“特殊故意”的构成要件，前南国际刑庭的上诉分庭在“耶利希奇案”中将灭绝种族的特殊故意定义为“全部或部分毁灭一个民族、族群、种族、宗教团体的故意”，并认为特殊故意与个人动机应当加以区别，“个人动机的存在并不排除行为人有实施种族灭绝的特殊故意”。这一观点也在其后的“斯塔季奇案”和卢旺达国际刑庭第一审判分庭的“阿卡耶苏案”中被继续贯彻。^{〔3〕}虽然证明全面经济制裁具

〔1〕 U.N. General Assembly & Security Council, The Outcome Documents of the 16th Ministerial Conference of the Non-Aligned Movement, U.N. Doc. A/65/896 - S/2011/407 (Jul. 29, 2011).

〔2〕 匡红宇、王新：《灭绝种族罪受保护团体的归类与判断——兼论对“阿卡耶苏”一案的质疑》，载《河南财经政法大学学报》2017年第1期。

〔3〕 吕翰岳：《国际刑法心理要件简史》，载《武大国际法评论》2017年第3期。

有灭绝种族的特殊故意存在一定难度，但当大规模的人道主义灾难出现，从结果上看仍存在间接证明此故意的可能。

全面经济制裁也同样可能触犯《罗马规约》第7条有关危害人类罪的规定。“危害人类罪”是指在广泛或有系统地针对任何平民人口进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下，作为攻击的一部分而实施的诸如灭绝行为；基于政治、种族、民族、族裔、文化、宗教、《罗马规约》第三款所界定的性别，或根据公认为国际法不容的其他理由，对任何可以识别的团体或集体进行迫害，而且与任何一种本款提及的行为或任何一种本法院管辖权内的犯罪结合发生；故意造成重大痛苦，或对人体或身心健康造成严重伤害的其他性质相同的不人道行为。“危害人类罪”强调广泛性和系统性，这与全面经济制裁的特征不谋而合。而在客观上，对平民不加区分的经济制裁也基本符合上述危害人类行为，可能触犯该罪。尤其是根据《罗马规约》第7条第2款的解释，“灭绝”包括故意施加某种生活状况，如断绝粮食和药品来源，目的是毁灭部分的人口；“迫害”是指违反国际法规定，针对某一团体或集体的特性，故意和严重地剥夺基本权利。更进一步说，由于国际刑事法院追究个人责任，那么实施全面经济制裁并造成相应人权危害后果的主权国家，其领导人将会成为有关责任主体。由领导人承担个人刑事责任具备相对于国家责任更强的威慑力，能够有效遏止制裁国不加限制的经济制裁行为。

四、结语

2021年3月，全国人大常委会工作报告提出要加快推进涉外领域立法，围绕反制裁、反干涉、反制长臂管辖等，充实应对挑战、防范风险的法律“工具箱”。同年6月，《中华人民共和国反外国制裁法》颁布，其中也提及我国反对霸权主义和强权政治，反对任何国家以任何借口、任何方式干涉中国内政。外国国家违反国际法和国际关系基本准则，以各种借口或者依据其本国法律对我国进行遏制、打压，对我国公民、组织采取歧视性限制措施，干涉我国内政的，我国有权采取相应反制措施。目前来看，我国的反制裁法律工具更多是我国涉外领域的国内法。如何从国际法维度论证经济制裁的违法性，回应我国充实反制裁国际法律“工具箱”的现实需求，以及限制乃至惩治经济制裁范围的无止境扩张同样是一个重要的议题。

经济制裁存在显著的人权风险，并在结果上会导致人道主义灾难，这已成为国际社会的共识。根据《联合国宪章》，安理会可以采取行动维持或恢复国际和平及安全，

制裁办法包括一系列可供选择不涉及使用武力的强制措施。^{〔1〕}

客观上看，在经济制裁的实践过程中，单边经济制裁已然给国家间贸易关系制造障碍，有碍充分实现所有人权。对发展中国家而言，其根据本国意志决定本国政治、经济和社会制度的权利受到压制，本应受特别保护的儿童、妇女、老年人和残疾人的人权受到侵害。因此，通过国际人权法律体系对经济制裁特别是单边经济制裁加以规制，防止人道主义灾难的发生是重要且紧迫的。除却传统的国际人权公约，类推国际人道法加以适用、国际刑事法院发挥作用形成刑事威慑，以及关注习惯国际法在制裁领域的发展应当成为未来规制经济制裁的可能途径。当然，联合国尤其是人权理事会和联合国人权事务高级专员办公室仍应将经济制裁所导致的人权问题的解决放在重要地位，促进国际社会的共同努力，使得问题真正得到解决。

（责任编辑：周 力）

〔1〕 安理会“决定所应采取武力以外之办法，以实施其决议，并得促请联合国会员国执行此项办法。此项办法得包括经济关系、铁路、海运、航空、邮电、无线电及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交关系之断绝”。

Regulation of Economic Sanctions under International Human Rights Law and International Humanitarian Law

FANG Ruian

(School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law)

Abstract: The close linkage between the two issues, economic sanctions and human rights, represents the nature of the relationship between states, namely the core terms of interests and values. When economic sanctions occur, they do not simply imply a change in the balance of power between different states, but also involve the encounter of different political ideas and human rights theories, and in turn affect the construction of the global order. It is important for the global order and global human rights governance to consider the application and effect of international law in the past and present. Economic sanctions have had a negative impact on the economic and social development of sovereign states, posed a humanitarian threat to the right to life and health of civilians in general, and seriously affected the rights of specific groups. The international community generally considers "comprehensive sanctions" as "dumb sanctions" that cause harm and lead to economic costs for the state, and even make it difficult to achieve the desired diplomatic goals. Therefore, the United Nations and sovereign states imposing unilateral sanctions have begun to make adjustments and explore "smart sanctions", targeting the leaders, top figures and individuals or groups supporting the sanctioned regime or group, in order to minimize the negative impact on "vulnerable groups" and third parties.

Although "smart sanctions" pose less risk to human rights, there is a tendency to move back to comprehensive sanctions for their ineffective policies. What is even more worrying is that as "smart sanctions" develop more widely and deeply, the distinction between them and comprehensive sanctions becomes blurred, and they sometimes take on the appearance of "smart sanctions" but are actually comprehensive sanctions. It is still important to analyze how the international human rights legal system can

work to curb the negative effects of economic sanctions. There are already provisions on the relationship between sanctions and human rights at the UN level, especially in the context of the right to development, based on the limitations of sanctions on development. In addition, the international community has a large number of international documents of a declaratory nature expressing the rejection of unilateral economic sanctions, as well as a large number of international conventions that place an important place on the guarantee of human rights, such as the right to life in Article 6 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, the right to an adequate standard of living in Article 11 of the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, and the principle of the best interests of the child, guaranteed in the *Convention on the Rights of the Child of 1989*.

In the case of international humanitarian law, while traditionally considered as the law of war and applicable only in international armed conflicts or non-international armed conflicts, there are still specific situations in which economic sanctions can be applied, such as where collective economic sanctions cannot be imposed in the way that causes starvation of the civilian population based on some humanitarian provisions. If a portion of the civilian population is below subsistence level, economic sanctions would violate the prohibition of starvation and could even be considered a means of war under international humanitarian law. In addition, it has been argued that international humanitarian law can be applied in an analogous way. In the Corfu Channel case, the International Court of Justice applied a wartime convention to an event that occurred in peacetime, and for 25 years, from 1996 to 2021, the United Nations General Assembly adopted resolutions expressing the rejection of the legality of unilateral sanctions, which can be seen as State practice and *opinio juris*, to the extent that it constitutes a customary rule of international law.

International criminal law also has the potential to facilitate the regulation of economic sanctions. Although the *Rome Statute of the International Criminal Court (ICC)* has prerequisites for war crimes jurisdiction, the relevant provisions of the ICC on genocide and crimes against humanity have the potential to regulate economic sanctions. Whether multilateral or unilateral economic sanctions, it has become the consensus of the international community that they carry significant human rights risks and can lead to humanitarian disasters.

The use of economic sanctions, in fact, reflects a tension between security and human rights. In addition to traditional international human rights conventions, the application of international humanitarian law in an analogous way, the role of the International Criminal Court as a criminal deterrent, and attention to the development of customary international law in the area of sanctions should be possible ways to regulate unilateral and multilateral economic sanctions in the future. The United Nations, especially the Human Rights Council and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, should continue to place a high priority on the resolution of human rights issues arising from economic sanctions and promote the joint efforts of the international community to bring about a real solution to the problem.

KEY WORDS: economic sanctions; international human rights law; international humanitarian law; customary international law